

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
De Lutte, Lossersestraat 75

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de Lossersestraat 75 in het buitengebied van De Lutte. Ter plaatse bestaat het voornemen om het aldaar gevestigde loon-en grondverzetbedrijf uit te breiden. De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' benodigd.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

3. Gewenste ontwikkeling

De initiatiefnemer is voornemens om ter plaatse van het projectgebied het loon-en grondverzetbedrijf in oppervlakte uit te breiden. Tevens wil de initiatiefnemer een loods realiseren. Om de impact op de Groene Omgeving te compenseren is er een Kwaliteits Impuls Groene Omgeving (KGO) benodigd. Voor het plan betekent dit dat er in het projectgebied aan de Losserstraat 75 in De Lutte, maar ook op het landgoed Het Lage Kavik en bij het Sanderinkbos nieuwe vormen van groen moeten worden aangelegd. Ook wordt er een natuurvijver gerealiseerd. Het struweel, de planten en bomen wordt gerealiseerd op de gronden waar nu nog enkel gras groeit. Of op locaties in het bos waar nog beplanting ontbreekt. De aanplanting van groen dient ter kwaliteitsimpuls om de ruimtelijke kwaliteit te versterken.

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in het uitbreiden van een bedrijfsperceel. Het gaat om een significante uitbreiding van het bedrijfsperceel, namelijk zo'n 2.000m² aan bvo. Gesteld kan worden dat het om die reden gaat om een nieuwe, stedelijke ontwikkeling. Toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking is daarmee noodzakelijk. Hierna wordt de ontwikkeling getoetst aan de Ladder.

4. Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven terrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

Voor de Ladder wordt in het beginsel een ondergrens van 500 m² bvo aangehouden. Daarmee is er met het voornemen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Het voornemen voorziet in het realiseren van 8200 m² aan bedrijventerrein en de bouw van 2000 m² aan bvo. Daarmee is sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?

Daarnaast moet worden beoordeeld of de stedelijke ontwikkeling nieuw is. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe omgevingsplan meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was. Op grond van het geldende planologische regime is er bedrijfsbebouwing toegestaan binnen het bouwoppervlak. De voorgenomen ontwikkeling gaat uit van het uitbreiden van het bedrijventerrein en de realisatie van twee loodsen buiten het bouwvlak. Er is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De ladder voor duurzame verstedelijking is dus van toepassing.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de voorliggende ontwikkeling is primair lokaal. De uitbreiding van het bedrijfsperceel ten behoeve van het loon-en grondverzet bedrijf is er, omdat de bedrijfsvoering op andere locaties wordt beëindigd. Hiermee worden de werkzaamheden gecentraliseerd op het terrein aan de Lossersestraat. Ten aanzien van het verzorgingsgebied wordt daarom uitgegaan van de gemeente Losser.

Wat is de behoefte?

Kwantitatief

Voor Losser geldt dat bedrijventerreinen schaars zijn en zorgvuldig moeten worden benut. Externe inventarisaties, zoals 'Behoefte naar bedrijventerreinen in de toekomst' (Stec Groep, 2025) vermelden voor Losser circa 46 ha aan bedrijventerrein (totaal areaal), met geen of zeer beperkte directe uitgiftevoorraad te maken heeft. Dit bevestigt dat inbreiding op bestaande kavels of gerichte uitbreidingen bij zittende bedrijven de primaire oplossingsrichting is. In het collegevoorstel over het voornemen stelt de gemeente dat de uitbreiding van het loon-en grondverzetbedrijf Volker BV van essentieel belang is voor het behoud van de agrarische functies in het gebied.

De Omgevingsvisie Losser 2040 zet expliciet in op behoud/het aantrekken van werkgelegenheid en constateert dat bedrijventerreinen in trek zijn. Voor De Lutte is zeer beperkte ruimte voor nieuwe bedrijvigheid beschikbaar; benutten en versterken van de bestaande structuren en zorgvuldig ruimtegebruik zijn leidend. De visie onderstreept het belang van ondernemerschap en werklocaties, maar met landschappelijke inpassing en zorgvuldige keuzes per kern. Deze beleidslijn legitimeert uitbreidingen die aantoonbaar nodig zijn en goed worden ingepast.

In regionaal perspectief (Twente) zijn programmeringsafspraken gemaakt om de vraag en aanbod van werklocaties te balanceren en onnodige nieuwe hectares te voorkomen; dit stimuleert optimalisatie en revitalisatie bij zittende bedrijven. De voorgenomen uitbreiding sluit daarbij aan: kleinschalige, vraaggestuurde uitbreiding aansluitend op een bestaande bedrijfslocatie in plaats van nieuwe uitleglocaties.

Ter algemene context: in Overijssel bevindt ruim een derde van de banen zich op bedrijventerreinen; vitale, toekomstbestendige terreinen blijven daarom cruciaal voor regionale economie en mkb. Dit onderstreept het belang van doelmatig ruimtegebruik voor werklocaties.

Geconcludeerd wordt dat er een reële, actuele en locatiespecifieke behoefte is aan 8.200 m² extra bedrijventerrein (waarvan 2.000 m² bvo in twee loodsen) om het ter plaatse gevestigde loon- en grondverzetsbedrijf te voorzien van een duurzaam toekomstperspectief. Schaarste aan direct beschikbare kavels in Losser en de beleidslijn uit de Omgevingsvisie bevestigen dat gerichte uitbreiding bij een zittend bedrijf het aangewezen instrument is.

Kwalitatief

Een loon- en grondverzetbedrijf kent plek- en projectgebonden capaciteitsvragen (infra, kabels & leidingen, woningbouw, energie- en klimaatprojecten). De bedrijfsvoering vraagt ruimtelijk intensieve faciliteiten (opstelplaatsen, opslag van grond/puin/rijplaten, stalling en onderhoud zwaar materieel). In de huidige situatie is de ruimte krap; efficiënte en veilige logistiek (intern verkeer, keertijden, scheiden van stromen) is beperkt. De uitbreiding biedt:

- Capaciteitsgroei en continuïteit (minder uitwijk naar externe terreinen/opslag).
- Veiligheid/kwaliteit (logistiek scheiden, overdekte stalling, milieuzones binnen het erf).
- Minder verkeersbewegingen door bundeling op één plek en minder ritten naar satellietlocaties.

Deze behoefte is locatiespecifiek (aansluiting op de bestaande bedrijfsvoering en bestaande investeringen in Lossersestraat 75) en tijdig (actuele orderportefeuille en sectorvraag). Dit is conform de toelichting bij de Ladder: naast regionale cijfers mag concrete, bedrijfsspecifieke behoefte onderbouwen waarom uitbreiding reëel/noodzakelijk is.

Ligt het voornemen in bestaand stedelijk gebied?

Ontwikkelingen buiten stedelijk gebied en buiten stedelijk groen aan de rand van de bebouwing eisen een extra afweging. Dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om in dat stedelijk gebied en stedelijk groen in de behoefte te voorzien.

Het projectgebied ligt niet binnen bestaand stedelijk gebied aangezien de voorgenomen uitbreiding plaatsvindt op een agrarisch bedrijfsperceel. Dergelijke functies worden niet beschouwd als 'bestaand stedelijk gebied'.

Hiervoor is de noodzaak voor de beoogde uitbreiding beschreven. Het bedrijf is van oudsher gevestigd op deze locatie en het bedrijf heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in deze locatie. Door deze investeringen is het onwenselijk dat het volledige bedrijf wordt verplaatst naar een bedrijventerrein elders. Een dergelijk scenario zou leiden tot kapitaalvernietiging. Om de gewenste uitbreiding van het bedrijf te faciliteren door een deel van de bedrijfsvoering op een bestaand bedrijventerrein te realiseren is om bedrijfstechnische redenen onhaalbaar. In een dergelijk scenario is sprake van een versnipperd bedrijf, wat een duurzame bedrijfsvoering onhaalbaar maakt.

Verder is van belang dat het perceel landschappelijk goed wordt ingepast, zodat er geen onevenredige inbreuk van het landschap plaatsvindt. Er moet dan ook een zwaarder gewicht worden toegekend aan het belang van de uitbreiding van het bedrijf op de reeds bestaande locatie, dan een eventuele benutting van beschikbare gronden elders in de regio door herstructurering, transformatie of anderszins.

5. Conclusie

Met de voorgenomen omgevingsplanwijziging voor de Lossersestraat 75 wordt er een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte, grenzend aan het bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.