



LADDERTOETS

VELDZICHT NOORD IV

14 februari 2017

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking voor bestemmingsplan Veldzicht Noord IV

drs. Fokke de Jong

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
Hoofdstuk 2 Toetsingskader	2
2.1 Ladder duurzame verstedelijking	2
2.2 Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik	3
2.3 Is de laddertoets nodig?	3
Hoofdstuk 3 Laddertoets trede 1	4
3.1 Waar moet trede 1 aan voldoen?	4
3.2 Inhoudelijke toets	5
Hoofdstuk 4 Laddertoets trede 2	8
4.1 Bestaand stedelijk gebied	8
4.2 Beoordeling trede 2	9
Hoofdstuk 5 Resumé en advies	10

Hoofdstuk 1

INLEIDING

De gemeente Ermelo heeft aan Atrivé opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de Ladder voor duurzame verstedelijking ten behoeve van het ontwerpbestemmingsplan Veldzicht Noord IV. Een nadere onderbouwing van het bestemmingsplan aangaande de ladder voor duurzame verstedelijking is gewenst. In deze notitie staat beschreven in hoeverre het bestemmingsplan aan de ladder (trede 1 en trede 2) voldoet.

Voor deze laddertoets is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Actuele provinciale gegevens over voorraad en uitgifte bedrijventerreinen (IBIS februari 2017)
- De documenten van het ontwerpbestemmingsplan, inclusief de ladderonderbouwing
- De ingediende zienswijze
- Evaluatieverslag 2016 RPB Noord-Veluwe, in opdracht van de Regio Noord-Veluwe
- Concepteindrapport Toets Ladder voor duurzame verstedelijking voor bestemmingsplan De Driehoek (Atrivé/VBTM, 2016).

In de hiernavolgende rapportage is als eerste het toetsingskader beschreven. Vervolgens zijn trede 1 en trede 2 van de ladder doorlopen en rondt dit rapport af met een korte conclusie en enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

TOETSINGSKADER

2.1 Ladder duurzame verstedelijking

De rijksoverheid heeft in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik de Ladder duurzame verstedelijking (hierna: “de Ladder”) ontwikkeld. Op provinciaal niveau heeft de provincie Gelderland een Omgevingsvisie ontwikkeld waarin in wordt gegaan op toepassing van de Ladder. In het onderstaande wordt daarop ingegaan.

Rijksladder

Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen die worden opgenomen in een bestemmingsplan moet de zogenaamde ‘Ladder duurzame verstedelijking’ in acht worden genomen. De Ladder stelt eisen aan de besluitvorming op ruimtelijk gebied. De achtergrond van de Ladder is het zorgvuldig benutten van beschikbare ruimte en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Daartoe moet in ruimtelijke besluiten gemotiveerd worden hoe een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden. Daarvoor moeten voor iedere nieuwe stedelijke ontwikkeling drie stappen doorlopen worden¹:

- a. er wordt in de plantoelichting beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte (trede 1)
- b. indien blijkt dat er een actuele regionale behoefte is, dan wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaande stedelijk gebied van de desbetreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins (trede 2), en
- c. indien uit de beschrijving blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaande stedelijke gebied kan plaatsvinden, dan wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op een locatie die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten is of als zodanig worden ontwikkeld (trede 3).

¹ Zie artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

2.2 Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik

Ook de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland kent een ladder voor duurzame verstedelijking. Als juridische basis gebruikt de provincie de bovenomschreven Rijksladder voor duurzame verstedelijking. Aangezien de juridische borging van de Ladder al geregeld is in het Bro, heeft de provincie de Ladder niet nogmaals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.

De Omgevingsvisie plaatst een aantal opmerkingen bij de Rijksladder.

- De Omgevingsvisie merkt op dat voor de afweging van de behoefte aan bedrijventerreinen en woningbouw regionale planningsdocumenten zijn opgesteld, die nog worden doorontwikkeld (Regionaal Programma Bedrijventerreinen en Kwalitatief WoonProgramma).
- De Omgevingsvisie merkt op dat de Rijksladder focust op het aspect van multimodaliteit bij nieuwbouwplannen. De provincie ziet dat naast bereikbaarheid ook andere aspecten van belang zijn, bijvoorbeeld het stedenbouwkundig afronden van de stads- en dorpsranden en bouwen op plekken die water- en bodemtechnisch ook in de toekomst geschikt zijn. Veelal gaat het om de laatste uitbreidingen.

2.3 Is de laddertoets nodig?

In artikel 1.1.1 lid 1 sub i Besluit ruimtelijke ordening is de definitie van stedelijke ontwikkeling vastgelegd: *“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”*. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van nieuwe bedrijfsruimten, zijnde een uitbreiding en afronding van het bestaande bedrijventerrein Veldzicht. Maatgevend is hierbij de verandering ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan. Deze is zodanig dat gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de Ladder doorlopen dient te worden.

Hoofdstuk 3

LADDERTOETS TREDE 1

In het kader van de eerste trede zal beoordeeld moeten worden of met het bestemmingsplan en de daarmee mogelijk te maken initiatieven wordt voorzien in een actuele regionale behoefte, zowel van kwantitatieve als kwalitatieve aard

3.1 Waar moet trede 1 aan voldoen?

Bepalen regio

Bij de eerste trede zal eerst de regio afgebakend moeten worden. Deze kan per functie anders zijn en wordt in het algemeen voornamelijk bepaald door het woon-werkverkeer. De begrenzing van het gebied dient samen te vallen met het belangrijkste deel van de vraag-aanbodrelaties. Voor de functie 'werken' zou in beginsel aangesloten kunnen worden bij bestaande regionale indelingen zoals de arbeidsmarktregio of de COROP-regio.

Aantonen behoefte

Vervolgens zal de actuele behoefte aangetoond moeten worden. Daarbij zal het aanbod van al bestaande plannen en de bestaande voorraad per functie en per kwaliteit in mindering gebracht moeten worden op de aangetoonde behoefte. De behoefte dient afgewogen te worden tegen het bestaande aanbod.

De invulling van de behoefte zal ook regionaal afgestemd moeten worden. Daarmee moet bewerkstelligd worden dat overheden gezamenlijk beoordelen of er concreet behoefte bestaat aan de betreffende vorm van verstedelijking van de betreffende kwaliteit. Of de behoefte actueel is, wordt mede bepaald aan de hand van de vraag of elders in de regio al in de behoefte wordt voorzien.

Ook een strikt lokale behoefte moet regionaal worden bekeken. Er kan dus niet volstaan worden met het enkel in kaart brengen van de gemeentelijke behoefte en het daarin gelegen aanbod. Aanbod elders in de regio moet dus worden meegenomen en zou tot de conclusie kunnen leiden dat een strikt lokale behoefte niet via een voorliggend bestemmingsplan gelenigd kan worden. Andersom kan het bestaan van behoefte elders in de regio bijdrage aan een onderbouwing van de behoefte.

Dat er sprake is van een actuele regionale behoefte zal in de toelichting op het bestemmingsplan onderbouwd moeten worden. In geval van bedrijfsruimte zal de marktruimte aangetoond moeten worden. Dat betekent dat onderzoek gedaan moet worden naar de behoefte. In dat onderzoek zal ook het voorkomen van leegstand betrokken moeten worden. De enkele constatering dat er leegstand bestaat, is echter niet voldoende om de afwezigheid van een behoefte aan te nemen. Er zal inzichtelijk gemaakt moeten worden dat het betreffende bestemmingsplan geen onaanvaardbare leegstand tot gevolg heeft dan wel vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet leidt tot een onaanvaardbare situatie in de regio.

Bij het bepalen van de actuele regionale behoefte kan ook gekeken worden naar de specifieke eigenschappen van een initiatief. Ook mag rekening worden gehouden met de voorkeur van de aanvrager of initiatiefnemer voor een bepaalde locatie vanwege de eigenschappen van die locatie. Zo oordeelde de Afdeling in geval van een bestemmingsplan dat voorzag in de verplaatsing van een bedrijf dat zich richt op onderhoud van specifieke plezierjachten, dat uit de uitbreiding vanwege een toenemend aantal opdrachten een actuele regionale behoefte aangenomen kan worden². Ook in geval van de uitbreiding van een zuivelboerderij was de Afdeling van mening dat met de kwalitatieve eisen en de bedrijfsgroei is voorzien in de onderbouwing van een actuele regionale behoefte³.

3.2 Inhoudelijke toets

Het ontwerp bestemmingsplan betreft een bedrijventerrein van circa 3,4 hectare, bedoeld voor bedrijven met een ruimtebehoefte tot 5.000 m²⁴. De opzet van het bedrijventerrein is zodanig dat twee bestaande bedrijven met een maximale ruimtebehoefte van meer dan 5.000 m² hier ook terecht kunnen. Het plan is met name bedoeld voor de vestiging van bestaande Ermelose bedrijven en voor startende ondernemers uit Ermelo.

Bepaling regio voor bedrijvigheid

Voor de regiobepaling is als eerste gekeken naar de indeling die de provincie Gelderland hanteert⁵. Qua schaalniveau en samenhang komt deze redelijk overeen met het patroon van woonwerkverkeer in deze regio. Gezien het doel van het bestemmingsplan (terrein voor de lokale behoefte) is een kleinschaliger regio echter meer van toepassing: de 'subregio' Ermelo en de buurgemeenten Putten en Harderwijk. Ook is vraag en aanbod in Ermelo zelf relevant.

Regionale behoefte

Een goede indicatie voor de regionale marktruimte voor bedrijvigheid is de uitgifte van bedrijventerrein (de actuele behoefte). Deze is vergeleken met het aanbod aan direct beschikbaar bedrijventerrein (terstond uitgeefbaar) en op termijn beschikbaar bedrijventerrein (niet-terstond uitgeefbaar, op basis van de meest recente beschikbare gegevens. De vergelijking is opgesteld voor

² Zie Vz ABRvS d.d. 4 april 2014, zaaknummer 201401019/2/R3.

³ Zie ABRvS d.d. 23 april 2014, zaaknummer 201304503/1/R1.

⁴ Bronnen: informatie gemeente Ermelo, IBIS januari 2017 (in IBIS is het plan geraamd op 4,0 ha).

⁵ Provinciale Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties.

de twee genoemde varianten in regio-indeling, alsmede voor Ermelo zelf, en betreft zowel de harde als de zachte plannen in de regio⁶.

Het Ermelose plan 'Werklandschap Groene Zoom' is hierbij, in tegenstelling tot IBIS, niet als bedrijventerrein meegerekend⁷. Het betreft een groene zone, waarin in beperkte mate ruimte is voor kleine woon/werkbedrijvigheid tot milieucategorie 2. Dit plan kan niet voorzien in de regionale behoefte aan 'regulier' bedrijventerrein, waarvoor Veldzicht Noord IV bedoeld is⁸.

In de onderstaande vergelijking is geraamd voor hoeveel jaren de planvoorraad voldoende is om in de behoefte te voorzien. Hiervoor is de historische uitgifte vergeleken met de actuele planvoorraad. Dit geeft het volgende beeld:

Vergelijking uitgifte en planvoorraad in hectare

	Historische jaarlijkse uitgifte (2007 t/m 2016)	Planvoorraad (terstond uitgeefbaar + niet terstond uitgeefbaar)	Toereikendheid planvoorraad in aantal jaren
Regio Noord-Veluwe	6,5	127	19,5
Harderwijk, Ermelo en Putten	3,7	50	13,6
Ermelo	0,7	4	7,5

Bron: IBIS-Provincie Gelderland

Noord-Veluwe

We zien dan dat de capaciteit aan bedrijventerreinen in de Regio Noord-Veluwe ruim is. De voorraad is toereikend voor bijna 20 jaar, terwijl de provincie Gelderland als geheel bijna 15 jaar vooruit kan met de voorraad bedrijventerreinen. Dit beeld wordt sterk beïnvloed door een relatief grote voorraad bedrijventerrein (38 hectare) in de gemeente Oldenbroek. Dit is geen alternatief voor de meer lokale behoefte aan bedrijventerreinen waarop Velzicht Noord IV zich richt.

Ermelo, Harderwijk en Putten

In de 'subregio' Ermelo, Harderwijk en Putten is de plancapaciteit, inclusief Velzicht Noord IV, voor bijna 14 jaar toereikend. De voorraad is hier dus iets krappere dan gemiddeld in de provincie Gelderland. Bij een blik op de terreinen valt op dat het grootste deel van deze subregionale voorraad het bedrijventerrein Lorentz III betreft (35 hectare). Dit terrein is geen passend alternatief voor de bedrijven waarvoor Veldzicht Noord IV bedoeld is. Lorentz III is gericht op zware industrie en is zowel qua milieucategorie (milieucategorie 5; Veldzicht Noord IV max. categorie 4) als qua kavelgrootte niet passend (tot 10.000 m²).

De lokale behoefte van Ermelo zou dus wel op bedrijventerreinen in Harderwijk gelengd kunnen worden maar niet op Lorentz III. Als we Lorentz III niet meereken komt de planvoorraad voor deze subregio uit op 15 ha. Omdat de uitgifte niet uitgesplitst is naar segmenten/terreinen, is de

⁶ IBIS-Provincie Gelderland februari 2017: Voorraadgegevens bedrijventerreinen Gelderland per 1-2-2017.

⁷ Structuurvisie Groene Zoom.

⁸ In Ermelo is verder nog sprake van enige capaciteit aan bedrijfsruimte in het ontwerp bestemmingsplan 'De Driehoek'. Deze is in omvang beperkt en bestemd voor al in het gebied aanwezige bedrijven. Deze capaciteit is niet meegenomen in de provinciale voorraadgegevens (IBIS).

vergelijking van vraag en aanbod niet exact per segment/terreintype te bepalen. Het is echter zeer aannemelijk dat de planvoorraad van 15 ha (inclusief Veldzicht Noord IV) nodig is om in de regionale behoefte van het segment bedrijven, waarvoor Veldzicht Noord IV bedoeld is, te kunnen voorzien.

Ermelo

Een verdere indicatie voor deze behoefte is een vergelijking op gemeenteniveau. Dan blijkt dat inclusief dit plan er sprake blijft van een relatieve krapte aan bedrijventerrein in Ermelo (voorraad toereikend voor bijna 8 jaar).

Verder geldt voor dit bestemmingsplan dat circa de helft van de plancapaciteit (1,7 ha) bedoeld is voor uitbreiding van bedrijven die al in het aangrenzende bedrijventerrein gevestigd zijn. Hierbij kan gesproken worden van bedrijfsgroei op een bestaande locatie. Vestiging op een bedrijventerrein elders is geen alternatief. Het betreft een specifieke plaatsgebonden behoefte die niet elders in de regio kan worden opgevangen.

Voor het bepalen van de behoefte is ten slotte van belang of het plan tot onaanvaardbare leegstand in de regio zou kunnen leiden. Dit is niet aannemelijk. Er zijn geen signalen die op een relatief hoge leegstand zouden duiden. Bovendien wijzen recente landelijke cijfers uit dat het aanbod aan bestaande bedrijfsgebouwen licht daalt (minus 1,4%) en dat de opname sterk stijgt (+35%)⁹.

⁹ NVM Business, 2015.

Hoofdstuk 4

LADDERTOETS TREDE 2

De tweede trede beoogt te voorkomen dat ‘onnodig’ buiten het bestaande stedelijk gebied ontwikkeld wordt. Indien een bepaald initiatief niet is gelegen in het bestaande stedelijke gebied en er binnen het bestaande stedelijk gebied van de regio kan worden voorzien in de behoefte die de ontwikkeling wil vervullen, is er niet voldaan aan de tweede trede. Uit de ruimtelijke onderbouwing dient dan te blijken dat er realisatie binnen het bestaande stedelijk gebied niet mogelijk is en niet mogelijk is middels herstructurering of transformatie.

In het onderstaande zal in worden gegaan op het begrip ‘bestaand stedelijk gebied’ en hoe omgegaan moet worden met alternatieve locaties. Vervolgens zal weer een inhoudelijk toets uitgevoerd worden.

4.1 Bestaand stedelijk gebied

Het Bro geeft in art. 1.1.1. onder h een definitie van bestaand stedelijk gebied: *‘bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.’*

Of een bepaald initiatief valt binnen bestaand stedelijk gebied is afhankelijk van de situatie. De ter plaatse geldende bestemming kan een rol spelen. Zo overwoog de Afdeling “*dat het van belang is dat het -thans onbebouwde- plangebied in het voorheen geldende bestemmingsplan een agrarische bestemming heeft die bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt. Het plangebied kan op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan niet worden beschouwd als een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende bij openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.*” Voor de toepassing van de Ladder moest er volgens de Afdeling van uit worden gegaan dat het plangebied een nieuw beslag legt op de ruimte. Dientengevolge diende de Ladder doorlopen te worden.

In tegenstelling tot het gestelde in de toelichting op het ontwerp bestemmingsplan is de conclusie dat op basis van zowel de vigerende bestemming (Agrarisch gebied zone A en Agrarisch gebied zone B) als de thans aanwezige bebouwing, niet gesproken kan worden van bestaand stedelijk gebied.

4.2 Beoordeling trede 2

Nu geconstateerd moet worden dat het gebied niet tot het bestaande stedelijk gebied behoort, zal gemotiveerd moeten worden waarom daarbinnen niet aan de behoefte voldaan kan worden. Daartoe zal een inventarisatie gemaakt moeten worden van locaties in het bestaande stedelijke gebied die via herstructurering, transformatie of anderszins gebruikt kunnen worden om in de aangetoonde behoefte te voorzien.

Gezien de milieucategorie van de beoogde bedrijven is alleen vestiging op een al bestaand bedrijventerrein een optie. De voorraad uitgeefbaar terrein op bestaande bedrijventerreinen is in trede 1 al meegenomen. Daarnaast is het in theorie denkbaar dat met herverkaveling of intensivering van het ruimtegebruik nieuw uitgeefbaar terrein op bestaande terreinen kan worden gerealiseerd. De bestaande terreinen in Ermelo zijn fysiek volgebouwd. Waar gedacht wordt over ruimtelijke verandering/verbetering gaan de gedachten eerder uit naar een sanering van oude terreinen die in of nabij woonwijken liggen, waardoor de capaciteit voor bedrijvigheid eerder vermindert dan toeneemt. In dit kader is voor het bedrijventerrein Kerkdennen in Ermelo onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van een 'verkleuring'. Een vergelijkbare tendens is er in Harderwijk, waar binnenstedelijk bedrijventerrein is gesaneerd ten behoeve van de ontwikkeling van het Waterfront.

Ook voor trede 2 geldt dat het specifieke karakter van het bedrijf en de specifieke behoeften en voorkeuren van de aanvrager of initiatiefnemer van een ontwikkelingen bij deze afweging betrokken kunnen worden. Voor de uitbreiding van aangrenzende bedrijven geldt dat het niet voortzetten van de bedrijfsvoering op de betreffende locatie zou leiden tot kapitaalvernietiging en onevenredige bedrijfseconomische gevolgen.

Ten slotte is in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' van belang dat het plan de afronding van een stedelijke ontwikkeling betreft, en aansluit bij aanpalende ruimtelijke ontwikkelingen (De Driehoek, Groene Zoom).

Hoofdstuk 5

RESUMÉ EN ADVIES

In het ontwerp bestemmingsplan is reeds gerefereerd aan de laddertoets. De keuze om deze te doorlopen wordt onderschreven. Er is sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Bepaling regio

Voor trede 1 wordt uitgegaan van een regionale behoefte. Om deze te kunnen bepalen moet helder zijn over welke regio we het hebben. Omdat uit de jurisprudentie blijkt dat dit voor het doorlopen van de Ladder een belangrijke stap is, adviseren wij om het bepalen van de regio ook expliciet in de plantoelichting op te nemen. In deze rapportage zijn hiervoor handvatten gegeven. Daarnaast blijkt niet of en hoe er regionale afstemming heeft plaatsgevonden. Als de regionale afstemming plaats heeft gevonden, is het om de genoemde reden van belang ook dat expliciet in de plantoelichting te vermelden. Het is dan duidelijk en overzichtelijk aangegeven hoe met deze stap van de Ladder is omgegaan. Als regionale afstemming niet heeft plaatsgevonden, dan adviseren wij dat alsnog te doen en de uitkomst daarvan expliciet in de plantoelichting op te nemen.

Trede 1

- De helft van het bedrijventerrein komt ten goede aan uitbreiding van bestaande Ermelose bedrijven (Fourwood en Gerbuvet). Deze voorziet in een actuele behoefte die niet elders kan worden opgevangen.
- Voor de behoeftebepaling van het overige deel van het bedrijventerrein is betoogd dat, gezien de gerichtheid op lokale bedrijven, het subregionale schaalniveau (Ermelo, Harderwijk, Putten) het meest bepalend is voor de (regionale) behoefte in dit segment. In hoeverre er sprake is van een regionale behoefte hangt af van hoeveel jaren vooruit men wil kunnen met de planvoorraad. Omdat de voorraadgegevens geen faseringen dan wel grondexploitaties bevatten is er geen objectieve norm die aangeeft wanneer er sprake is van overcapaciteit of juist te weinig capaciteit. Wel kan als relatieve norm de verhouding tussen vraag en aanbod voor de provincie Gelderland worden gehanteerd.
- Voor de subregio geldt dat er, met de realisatie van dit bestemmingsplan, er in relatieve zin geen overcapaciteit aan bedrijventerreinen ontstaat. Zeker voor de segmenten waarop het

plan zich richt, en waarvoor Lorentz III geen passend alternatief is, is de subregionale behoefte zeer aannemelijk.

- Voor Ermelo geldt dat ook na realisatie van dit bestemmingsplan er nog steeds een relatieve krapte is aan bedrijventerreinen. In Ermelo kan ook in absolute zin van krapte worden gesproken. Gezien de doorlooptijd van ruimtelijke plannen is het geen overbodige luxe om zeker 10 jaar vooruit te kunnen met de planvoorraad.

Hiermee kan gesteld worden dat Veldzicht Noord IV in een actuele behoefte aan bedrijventerreinen voorziet en voldoet het plan aan trede 1 van Ladder.

Trede 2

- Het plan is weliswaar naar de letter geen stedelijk gebied, zodat trede 2 van de Ladder doorlopen dient te worden, maar het sluit wel goed aan op stedelijke ontwikkelingen in de directe omgeving en betreft in feite een afronding hiervan.
- Er zijn geen aanvaardbare alternatieve locaties in binnenstedelijke gebied beschikbaar, waarmee het plan aan trede 2 van de Ladder voldoet.

Dit betekent dat er geen binnenstedelijke alternatieven zijn voor dit plan en voldoet het plan aan trede 2 van de Ladder.