

Aan:	Gemeente Delft
T.a.v.:	Mevr. M. Tiekstra
Onderwerp:	Advies ladder voor duurzame verstedelijking bestemmingsplan Noordoost Delft
Datum:	10 maart 2016
Referte:	M.G.M.C. Geerts MSc ing. J. Jansen

Aanleiding

Momenteel werkt de gemeente Delft aan de actualisering van het bestemmingsplan Noordoost 2017. Het bestemmingsplan is overwegend conserverend van aard, maar ten aanzien van een drietal bestaande functies zijn er enkele wijzigingen ten opzichte van de vigerende bestemmingsplanregeling. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Ikea Delft: vergroting van het bouwvlak met ruim 8.000 m² ten behoeve van de uitbreiding van de expeditie en milieustraat.
- Sint Joriskliniek Delft: verplaatsing bouwvlak voor een reeds geplande particuliere woningbouwontwikkeling.
- De Bieslandhof Delft: verruiming van het bouwvlak binnen het bestemmingsplanperceel voor de reeds aanwezige functies.

In figuur 1 zijn de locaties weergegeven binnen het plangebied van bestemmingsplan Noordoost in Delft.



Figuur 1 Plangebied bestemmingsplan Noordoost Delft met onderzoeklocaties

In het kader van zorgvuldig ruimtegebruik wordt allereerst getoetst of bij de bovengenoemde functiewijzigingen al dan niet sprake is van een stedelijke ontwikkeling conform de systematiek van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Rijksladder

In artikel 3.1.6, lid 2 Bro is voorgeschreven dat indien een bestemmingsplan 'een nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk maakt, in de toelichting van het bestemmingsplan een verantwoording daarvan moet plaatsvinden volgens de systematiek van de ladder voor duurzame verstedelijking. Een ontwikkeling moet daarin kortgezegd voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. Voorziet de voorgenomen ontwikkeling in een actuele regionale behoefte?
2. Kan in deze behoefte worden voorzien door herstructurering, intensivering of transformatie binnen bestaand stedelijk gebied?
3. Indien blijkt dat de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden, kan een nieuwe locatie worden gezocht die beschikt over verschillende middelen van vervoer en passend ontsloten is.

Provinciale ladder

De toetsing aan de provinciale ladder (artikel 2.2.1 verordening ruimte) komt in grote lijnen overeen met de stappen uit de Rijksladder.

Definitie 'stedelijke ontwikkeling'

In artikel 1.1.1 lid 1 onder I Bro staat de definitie opgenomen van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het betreft een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke ontwikkelingen. Het begrip andere stedelijke ontwikkelingen is relatief breed. De Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking (Ministerie van I&M, 2013) verstaat onder overige stedelijke voorzieningen accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.

Artikel 1.1 onder lid 'an' van de Verordening Ruimte Zuid-Holland (2014) beschrijft dat een stedelijke ontwikkeling een ruimtelijke ontwikkeling betreft van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke ontwikkelingen. Onder lid 'aj' staat de definitie van 'ruimtelijke ontwikkeling' nader gespecificeerd: nieuwe bebouwing of nieuw gebruik van bebouwing of grond.

Wijzigingen bestemmingsplan Noordoost Delft

Met bovenstaande definitie van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' worden hierna eerst de concrete initiatieven beschreven. Vervolgens wordt vastgesteld of het gaat om een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Initiatief Ikea

Met de actualisatie van het bestemmingsplan wordt het initiatief van Ikea meegenomen. Ikea wenst een groter bouwvlak ten behoeve van de uitbreiding van de expeditieruimte en milieustraat met ruim 8.000 m². Hier wordt onder andere het bedrijfsafval opgeslagen. Vanwege diverse milieueisen wordt het afval zoveel mogelijk gescheiden in verschillende containers. Op het huidige terrein is dit momenteel niet goed mogelijk. Met de uitbreiding is het wel mogelijk om het afval beter te scheiden. Tevens wordt de vrachtwagens de ruimte geboden om goed te kunnen laden en lossen. En is het mogelijk om meer producten tegelijk op te slaan, waardoor de verkeersbewegingen in het kader van transport ten behoeve van distributie, terug te dringen. Met de uitbreiding van het bouwvlak wordt ook een geringe uitbreiding van de parkeergarage mogelijk, zodat het verkeer in de parkeergarage vooral op piekmomenten beter doorstroomt. Deze uitbreiding valt binnen de bovengenoemde 8.000 m². De totale oppervlakte van het perceel van Ikea bedraagt ruim 55.000 m².

Initiatief Sint Joriskliniek

De GGZ-locatie Sint Joriskliniek in Delft heeft momenteel de mogelijkheid om particuliere woningbouw te realiseren aan de noordzijde van de locatie. De instelling wenst deze mogelijkheid te verplaatsen naar de zuidzijde van de locatie.

Initiatief De Bieslandhof

Het verzorgingshuis De Bieslandhof herbergt een breed scala aan zorgvoorzieningen, waaronder een restaurant en een huisartsenpraktijk. Het verzorgingshuis heeft de wens om het bouwvlak te vergroten ten behoeve van de bestaande functies op het perceel. Door de verruiming van het bouwvlak kan er maximaal 1.840 m² bijgebouwd worden. Deze uitbreiding is noodzakelijk aangezien de bestaande functies niet meer aan de eisen en wensen van deze tijd voldoen. De modernisering zal plaatsvinden binnen het nieuwe bouwvlak. Er zal eerst nieuwbouw plaatsvinden, waarna de oudbouw gesloopt gaat worden.

Toets begripsdefiniëring 'stedelijke ontwikkeling'

In tabel 1 is een jurisprudentieoverzicht opgenomen. Op basis van casuïstiek in de jurisprudentie van de Raad van State wordt geconcludeerd dat onder een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' wordt verstaan een wijziging van enige omvang (zie tabel 1), waaronder functiewijziging, nieuw ruimtebeslag of bouwen wordt verstaan. Daarbij wordt geconcludeerd dat bij conserverende bestemmingen geen sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in de zin van de ladder voor duurzame verstedelijking. Kleinere ontwikkelingen, afhankelijk van de omvang van de uitbreiding van zowel bouwen als gebruiksmogelijkheden worden over het algemeen niet aangemerkt als stedelijke ontwikkeling conform de systematiek van de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook planologisch onbenutte mogelijkheden overnemen is geen stedelijke ontwikkeling.

Tabel 1 Relevante jurisprudentie ten aanzien van de beoogde bestemmingsplanwijzigingen

5 maart 2014 201303469/1/R3	Bij functieverandering en nieuwbouw van zekere omvang (ook als gebied voorheen bebouwd was) is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling
10 december 2014, 201310814/1/R1. 18 februari 2015 201311211/1/R3	Functieverruiming leidt niet tot nieuw ruimtebeslag, dus geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling
17 december 2014 201405814/1/R2	Vanwege beperkte omvang bebouwing (circa 750 m ²) en beperkte gebruiksmogelijkheden (kerkgebouw + bijbehorende voorzieningen) geen sprake van een stedelijke ontwikkeling
23 april 2014 201306183/1/R3	Vanwege beperkte omvang bebouwing (circa 400 m ² extra ten opzichte van 2360 m ² in totaal) en beperkte gebruiksmogelijkheden (bestemming bedrijf t/m categorie 3.1) geen sprake van een stedelijke ontwikkeling
22 april 2015, 201400349/1/R3	Functieverruiming naar een tuincentrum ter plaatse van een bouwmarkt, leidt niet tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling, nu geen sprake is van nieuw beslag op de ruimte.
13 mei 2015, 201406857/1/R3	Nu in het plan de vergunde vwo-meters zijn opgenomen volgens de vigerende rechten (obv het bestemmingsplan) is geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling
21 oktober 2015 201403512/1/R1	Vormverandering van bouwvlak is niet (perse) als nieuwe stedelijke ontwikkeling aan te merken, ook nieuw ruimtebeslag hoeft niet altijd maatgevend te zijn.
23 december 2015 201505014/1	Het plan voorziet ten opzichte van het voorheen voor het plangebied geldende bestemmingsplan slechts in een beperkte toename van de bouw mogelijkheden voor woningen in het plangebied. Gelet op de in het vorige bestemmingsplan reeds bestaande mogelijkheden voor woningbouw in het plangebied kan de in het bestreden plan voorziene ontwikkeling niet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.
17 februari 2016 201506774/1	Het plan voorziet in de verwezenlijking van een viscentrum met een maximum bvo van 4.000 m ² . Dit is een nieuwe stedelijke ontwikkeling.
24 februari 2016 201506618/1	Het vorige plan voorzag reeds in een uitwerkingsplicht voor de bouw van woningen en biedt daarmee een planologisch onbenutte mogelijkheid. De Afdeling heeft in de uitspraak van 1 juli 2015, zaak nr. 201401417/1/R1, bepaald dat onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde voorwaarden. Voorliggend plan voorziet niet in een wijziging van functies en voorziet evenmin in meer woningen dan op grond van het voorheen geldende plan op de desbetreffende gronden mogelijk was. Gelet hierop neemt de bebouwingdichtheid niet toe. Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Conclusie

Voor het beoogde initiatief van Ikea wordt het bouwvlak met ruim 8.000 m² vergroot ten behoeve van de uitbreiding van de expeditie en milieustraat. De expeditieruimte is ondergeschikt aan de detailhandelfunctie. Vanwege een relatief beperkte omvang van de bebouwing in relatie tot de bestaande bebouwing (totaal oppervlakte 55.000 m² bvo) en de beperkte gebruiksmogelijkheden is waarschijnlijk geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder voor duurzame verstedelijking. De ontwikkeling kan echter wel aangemerkt worden als een wijziging van 'enige' omvang als het gaat om de uitbreiding van de bebouwingmogelijkheden ten opzichte van de huidige

situatie. Zorgvuldigheidshalve wordt geadviseerd om de ontwikkeling van Ikea te toetsen aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

De initiatieven van de Sint Joriskliniek en De Bieslandhof zijn geen stedelijke ontwikkelingen in de zin van de ladder voor duurzame verstedelijking. De woningbouwontwikkeling van de Sint Joriskliniek is al planologisch mogelijk gemaakt middels de geldende bestemmingsplanregeling. Vormverandering van het bouwvlak is niet als niet stedelijke ontwikkeling aan te merken. Dit geldt ook voor De Bieslandhof. De kleine toename van de bebouwingmogelijkheden, als gevolg van de uitbreiding van het bouwvlak voor de reeds aanwezig functies, is geen stedelijke ontwikkeling. Alle bovengenoemde initiatieven voorzien niet in een functiewijziging.

Toetsing trede 1: actuele regionale behoefte uitbreiding bouwvlak Ikea

Relevante regio

De ladder gaat ervan uit dat invulling van ruimtebehoefte in het algemeen het beste op het niveau van de regio kan worden afgewogen. Het kan voorkomen dat een ruimtebehoefte die lokaal wordt ervaren, op het niveau van de regio wegvalt, omdat elders in de regio in de ruimtebehoefte al wordt voorzien. De ladder kent echter geen ondergrens voor het toetsingsbereik (Ministerie van I&M, 2013). In het geval van Ikea is sprake van een lokale behoefte, ter verbetering van de bedrijfsvoering van dit bedrijf.

Actuele regionale behoefte

Het Ikea concept vertrekt vanuit het idee een assortiment woninginrichtingsproducten aan te bieden dat voor veel mensen betaalbaar is. Dit bereikt Ikea door functie, kwaliteit, design en waarde te combineren, met steeds meer duurzaamheid voor ogen. Ikea wil een positieve impact hebben op mens en planeet. Zo investeert Ikea in duurzame energie en maakt zij de aanvoerketen en bedrijfsactiviteiten efficiënter. Ikea kijkt op een andere manier naar hoe de grondstoffen zoals katoen en hout worden geproduceerd en wil zo nieuwe en duurzame producten maken voor de klanten. In 2015 heeft Ikea € 600 miljoen gereserveerd, bovenop de € 1,5 miljard die Ikea sinds 2009 in wind- en zonne-energie heeft geïnvesteerd (Ikea, 2016).

Ikea heeft in haar duurzaamheidsrapport (Ikea Group Sustainability Report, 2015) opgenomen dat de bedrijfsvoering in 2020 voor 100% gebruik maakt van duurzame energie. Daarbij heeft Ikea de ambitie dat in 2020 90% van haar afval als gevolg van de bedrijfsvoering recyclebaar of energiebesparend is. Het grootste deel omvat het afval van de winkels en de distributiecentra. Daarbij willen ze in 2020 de omvang van het afval als gevolg van de bedrijfsvoering verminderen met 10% (Ikea Group Sustainability Report, 2015, p. 36). In 2015 is circa 77% van het afval van de winkels gerecycled.

De duurzaamheidsdoelstellingen worden ook doorgevoerd in het transportbeleid van Ikea. Ikea wil de transportketen verkleinen en efficiënter maken door bijvoorbeeld producten rechtstreeks naar de winkels te transporteren in plaats van via de distributiecentra. Ikea wil hiertoe de volumes per transport verhogen (figuur 2).

TRANSPORT OF PRODUCTS	FY12	FY13	FY14	FY15	FY16 GOAL
Increase in cubic metres of product per shipment compared with the previous year (%)	2.5	1.7	1.5	1.3	-
Reduction in CO ₂ per cubic metre of products transported compared with FY11 (%)	7.3	10.8	12.8	27.2	20
Products delivered directly from supplier to stores (%)	56	60	58	58	-
TRANSPORT OF PRODUCTS	FY14		FY15		
Net cubic metres of transported goods per shipment ¹	55.4		56.1		



Figuur 2 Omvang getransporteerde goederen per levering (Ikea Group Sustainability Report, 2015, p. 40)

Omdat grotere hoeveelheden per levering worden bezorgd bij de winkels moeten de expeditieruimtes daar op aangepast worden. De efficiëntieslag heeft jaarlijks een flinke reductie van de CO-uitstoot als gevolg. In figuur 3 is te zien dat een groot deel van de CO-uitstoot van Ikea als geheel afkomstig is uit de distributie en toelevering van goederen door Ikea zelf, circa 11%.

IKEA CARBON FOOTPRINT (tonnes CO₂)¹	FY15
Raw materials	17,393,204
Production and distribution	4,018,914
Suppliers <i>Home furnishing, catalogue and food suppliers</i>	2,998,089
Goods transport <i>Excludes customer delivery suppliers</i>	975,632
Business travel	45,193
IKEA	857,479
Buildings	734,273
Co-worker commuting	123,205
Customers	14,874,703
Transportation to stores	2,499,048
Product use	12,375,655
Products' end-of-life	769,119
Total	37,913,418

Figuur 3 CO-uitstoot Ikea over 2015 (Ikea Group Sustainability Report, 2015, p. 43)

In figuur 4 is te zien dat Ikea ernaar streeft om steden veilig, veerkrachtig en duurzaam te maken. Dit willen zij bereiken door het afval te reduceren en volledig recyclebaar te maken, waarbij ook de klanten bewust worden gemaakt van het belang van recycling een meer duurzame leefstijl.

	<p>Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable</p>	<p>We take a lead, together with our customers and others in society, in re-thinking the nature of future homes and communities to enable attractive, affordable and sustainable living.</p>
	<p>Ensure sustainable consumption and production patterns</p>	<p>We strive to make all our home furnishing materials either renewable, recyclable or recycled. We take a lead in turning waste into resources. We will develop reverse material flows for waste material, ensure key parts of our range are easily recycled, and take a stand for a closed loop society.</p>

Figuur 4 Impressie duurzaamheidsdoelstellingen (Ikea Group Sustainability Report, 2015, p. 90)

Geconcludeerd wordt dat Ikea fors investeert in haar duurzaamheidsdoelstellingen. Met een verbeterde scheiding van het afval uit de bedrijfsvoering kan bijgedragen worden aan de duurzaamheidsdoelstellingen voor 2020. Hiervoor is uitbreiding van de expeditie en milieustraat ruimte vereist, waar het afval verzameld wordt om vervolgens gesorteerd afgevoerd te worden. Ook in het kader van een efficiëntere productketen is uitbreiding van de expeditie gewenst. Met de beoogde ontwikkeling kan bijgedragen worden aan de kwalitatieve behoefte van Ikea om haar duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken.

Te verwachten effecten

Op basis van bovenstaande analyse wordt geconcludeerd dat het initiatief een positief effect op het woon-, leef- en ondernemersklimaat heeft in Delft. Met de uitbreiding kan bijgedragen worden aan een duurzame leefomgeving en Ikea is hiertoe ook bereid om te investeren in een duurzame samenleving.

Toetsing trede 2 en 3: locatiekeuze en ontsluiting

Omdat uitbreiding van de expeditieruimte van Ikea is voorzien op de huidige locatie, door de uitbreiding van het bouwvlak, wordt voldaan aan trede 2 en 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking. De ontwikkeling wordt gefaciliteerd binnen bestaand stedelijk gebied op de huidige locatie en is goed bereikbaar met zowel de auto, vrachtwagen als het openbaar vervoer.

Conclusie

De beoogde uitbreiding van het bouwvlak van de Ikea in Delft met ruim 8.000 m² voor de expeditieruimte sluit aan bij de duurzaamheidsdoelstellingen van Ikea. Het voornemen past bij de kwalitatieve behoefte van Ikea, die haar verantwoordelijkheid neemt voor een duurzamere woon-, leef- en ondernemersomgeving op een bestaande stedelijke locatie. Met de verruiming van het bouwvlak van Ikea is dan ook sprake zijn van zorgvuldig ruimtegebruik en een goede ruimtelijke ordening in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.