

GUV
De heer B. van Asselt
Per e-mail: bert@guv.nl

info@stec.nl
www.stec.nl
HR 10144762

Datum : 27 augustus 2019
Ons kenmerk : 19.292
Onderwerp : Aanvullende BSG afweging crematorium De Wetering, Etten

Geachte heer van Asselt,

Uitvaartonderneming GUV heeft plannen voor een nieuw crematorium in Etten. Het gaat om een crematorium met asbestemming en bijbehorende parkeervoorziening. Met de realisatie van crematorium 'De Wetering' wordt aan de (toenemende) wens tegemoet gekomen om dichterbij huis gecremeerd te worden. Daarnaast is in de regio nog geen kwalitatief en modern crematorium aanwezig welke aan de huidige verwachtingen en voorkeuren van nabestaanden voldoet.

Het beoogde plan voorziet in een kleinschalige crematievoorziening met gemiddeld 3 crematies per dag en een maximum van 900 crematies per jaar. Het voorterrein wordt ingericht als parkeervoorziening. Het hoofdgebouw wordt ingericht als uitvaartcentrum en zal worden gebouwd in boerderijstijl (in de vorm van aan elkaar geschakelde schuren). Een deel van de omliggende gronden op het perceel wordt gebruikt voor asbestemmingen.

Omwonenden hebben beroep ingesteld tegen de bestemmingsplanwijziging voor de realisatie van het crematorium in Etten. De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 20 juni geoordeeld dat er onvoldoende is gemotiveerd waarom niet in bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden voorzien¹. U heeft daarom aan ons, als onafhankelijke partij, gevraagd om een aanvullende locatieafweging van locaties binnen bestaand stedelijk gebied op te stellen. Deze aanvullende alternatievenafweging kan worden opgenomen als onderdeel van de volledige Laddertoets in het bestemmingsplan. Hierna leest u onze bevindingen.

1 Check op Ladderuitgangspunten

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

¹ Zie uitspraak: ABRvS 20 juni 2019; ECLI:NL:RVS:2019:1959

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval, dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is bovendien een uitgebreidere motivering vereist, waarbij wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO)? Dan is het plan dus Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 onder i van het Bro gedefinieerd als:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’

Uit jurisprudentie blijkt dat bepaalde ontwikkelingen vanwege kleinschaligheid niet worden gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zo geldt dat voor ‘andere stedelijke ontwikkelingen’, vaak geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is, als het ruimtebeslag minder dan 500 m² bedraagt. Het bestemmingsplan voor de nieuwbouw van het crematorium in Etten zal maximaal 2.000 m² bebouwing mogelijk maken. Mogelijk valt het uiteindelijke aantal vierkante meters lager uit, maar de omvang van het te ontwikkelen hoofdgebouw valt ruimschoots boven de grens van 500 m². Dit betekent dat het beoogde plan zich kwalificeert als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6. Bro.

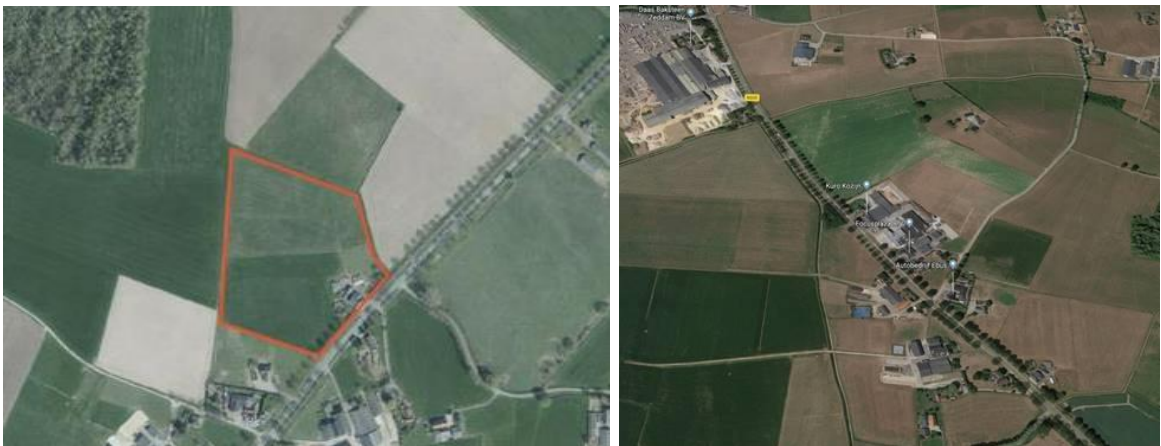
Om te bepalen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is verder relevant hoe de beoogde ontwikkeling zich verhoudt tot het vigerend bestemmingsplan. Het vigerende bestemmingsplan van het plangebied is ‘Buitengebied Oude IJsselstreek 2017’. De gronden in het plangebied zijn voor het overgrote deel bestemd als ‘agrarisch’. Het huidige bestemmingsplan maakt daarmee nog geen stedelijke ontwikkeling op de planlocatie mogelijk. Er is bovendien sprake van substantieel nieuw ruimtebeslag en een functieverandering van zodanige aard en omvang, dat er in onze visie sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het plan is daarmee Ladderplichtig.

Figuur 1 geeft de ligging van de planlocatie weer. Het beoogde plan voor crematorium De Wetering in Etten ligt in de lintbebouwing aan de Zeddamseweg. Hier zijn enkele woningen en meerdere bedrijfsmatige activiteiten gevestigd. De huidige lintbebouwing in de omgeving van het plan bestaat op dit moment onder andere uit:

- Een kozijnenfabriek;
- Een bandenservicebedrijf;
- Een garagebedrijf;
- Een aannemersbedrijf;
- Een bedrijfsverzamelgebouw;
- Enkele woningen;
- Enkele agrarische bedrijven en opstallen;
- Een opslagloods/magazijn;
- Steenfabriek Daas Baksteen Zeddam.

In het kader van een goede ruimtelijke ordening maken we in dit rapport een alternatievenafweging van potentiële locaties binnen het bestaand stedelijk gebied, in lijn met de systematiek van de Ladder.

Figuur 1: Locatie plangebied beoogd crematorium Etten



Bron: Stec Groep, 2019.

2 Verzorgingsgebied en zoekgebied crematorium De Wetering

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is het van belang om (in lijn met de systematiek van de Ladder) te checken of er binnen BSG (bestaand stedelijk gebied) kan worden voorzien in de behoefte aan het plan. Uitgangspunt vanuit de Ladder is dat ontwikkelingen enkel buiten BSG plaatsvinden als er binnen BSG geen beschikbaar (te maken) en/of geschikt (te maken) alternatieven zijn.

In de Ladderonderbouwing in het bestemmingsplan wordt onder paragraaf 3.1.1.4 beargumenteerd en vastgesteld dat het primaire ruimtelijke verzorgingsgebied voor crematorium De Wetering de gemeenten: Aalten, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zevenaar omvat.

In deze aanvullende alternatievenafweging hebben we enkel binnenstedelijke locaties in de gemeenten Oude IJsselstreek, Montferland ('s-Heerenberg + kernen ten noorden/oosten van 's-Heerenberg) en Doetinchem (onder de A18 tot aan de Duitse grens) afgewogen. Hieronder lichten we dit kort toe:

Wanneer we naar de locaties van de overige crematoria in het verzorgingsgebied kijken, valt op dat er binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied nog een 'blinde vlek' aanwezig is in het gebied tussen de snelweg A18 en de Duitse Grens (richting Emmerik). De gemeente Oude IJsselstreek ligt centraal in deze 'blinde vlek' en is het centrale punt in het verzorgingsgebied. Het is daarmee een logische locatie voor de realisatie van een nieuw crematorium. Een locatie aan de rand van het verzorgingsgebied zou betekenen dat het beoogde crematorium op een kleinere afstand van een al bestaande crematievoorziening komt te liggen.

Bovendien zou een alternatieve locatie in bijvoorbeeld de gemeente Bronckhorst of Winterswijk een wezenlijk ander verzorgingsgebied bedienen waar (een deel van) de blinde vlek mogelijk niet mee zou worden bediend. Verplaatsing naar een alternatieve locatie zou naar verwachting (grote) versturende effecten hebben op de bedrijfsvoering van andere crematoria in het verzorgingsgebied en de regio. Daarmee is de kans op eventuele (negatieve) ruimtelijke effecten groter.

Uit een onderzoek naar de crematiebehoefte in de regio is bovendien gebleken dat er in een deel van de regio Achterhoek-Liemers een (kwalitatieve) mismatch bestaat in de vraag-aanbodverhoudingen. Het gaat hierbij specifiek om de gemeente Oude IJsselstreek en omstreken. In dit deel van de regio worden inwoners onvoldoende bediend in crematievoorzieningen. De beoogde crematievoorziening in Etten is in beginsel bedoeld om de inwoners van de eigen regio te bedienen. Daarnaast past een crematorium in de eigen gemeente in de landelijke trend van schaalverkleining en de wens om crematie en uitvaart dicht bij huis te laten plaatsvinden.

3 Ruimtelijke uitgangspunten beoogd crematorium De Wetering

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de ruimtelijke en kwalitatieve eisen waar de toekomstige locatie van crematorium De Wetering aan zou moeten voldoen.

Voldoende ruimte voor benodigde faciliteiten

De planlocatie moet van voldoende omvang zijn om zowel het crematorium als de bijbehorende voorzieningen zoals het asbestemmingsterrein te kunnen realiseren. Voor een kleinschalig crematorium, is voor de aula, ontvangstruimtes, en alle andere benodigde faciliteiten een vloeroppervlak nodig van circa 2.000 m². Voor een ruime en landschappelijke ingepaste parkeervoorziening ten behoeve van 100 auto's en een piëteitszone is circa 5.000 m² nodig. Ter plaatse van de piëteitszone kan 'afscheid' genomen worden van de kist in de rouwauto.

Daarnaast is het aanleggen van een asbestemmingsterrein voor het verstrooien van de as alleen mogelijk op een groot oppervlak (in verband met de grafrust van minimaal 10 jaar en de eisen die daaraan gesteld worden in het kader van het milieu). Met voorliggend plan beoogt men eeuwigdurende grafrust aan te bieden, om respectvol te verstrooien en verontreiniging en verplichte sanering te voorkomen. Dit kan alleen indien er minder dan 90 verstrooiingen per

jaar per hectare plaatsvinden. Voor een kleinschalig crematorium zal gerekend moeten worden met 180 verstrooiingen per jaar waardoor hiervoor twee hectare grond nodig is.

Tabel 1: benodigde ruimte crematorium De Wetering

Benodigde ruimte per functie	Aantal m ²
Gebouwen	2.000 m ²
Parkeerruimte en piëteitszone	5.000 m ²
Asbestemmingsgronden (180 bestrooiingen)	20.000 m ²
Totaal	27.000 m²

Bron: GUV, 2019.

Sfeervolle en rustige omgeving

Om nabestaanden in een rustige en sfeervolle omgeving afscheid te laten nemen, is een mooie, rustige en groene omgeving nodig. Men wil op gepaste wijze in alle rust afscheid kunnen nemen. Daarvoor moet er dus bij de keuze van een locatie op gelet worden dat op de aangrenzende percelen geen activiteiten plaatsvinden die voor inbreuk daarop zorgen. Denk hierbij aan lawaai- of geuroverlast.

Omgeving en overlast

Daarnaast is het van belang dat nadrukkelijk naar de omgeving gekeken wordt. Een crematorium zelf heeft relatief weinig invloed op de omgeving, maar zorgt wel voor de nodige verkeersaantrekkende werking. Bereikbaarheid is daarom van groot belang. Daarnaast is het onwenselijk als rouwverkeer onnodig vaak gebruik moet maken van drukke wegen, binnen de bebouwde kom (incidentele verkeersdrukte, verkeerslichten etc.), met nodige verkeersdruk tot gevolg.

Financiële haalbaarheid

Tot slot dient de locatie ook financieel rendabel te zijn. Na de aanschafkosten en eventuele sloop en sanering moeten de ontwikkelingskosten draagbaar zijn voor een crematorium. Om marktconform te kunnen werken dient een locatie daarom niet in een gebied te liggen waar een grondprijs van € 100 per m² gangbaar is. We denken bijvoorbeeld aan een bedrijventerrein in een van de drie gemeenten. Daarmee zou alleen de verwervingskosten van de locatie al op € 2,7 miljoen en een crematorium is op zo'n locatie per definitie niet rendabel. Bovendien zou een bedrijventerrein niet aan de gewenste uitstraling van het crematorium voldoen.

4 Alternatievenafweging: geen alternatieve locatie binnen BSG

Op basis van een inventarisatie van de gemeente Montferland, Oude IJsselstreek en Doetinchem zijn in het zoekgebied 11 alternatieve binnenstedelijke locaties te identificeren als potentieel alternatief². Deze locaties beoordelen we in het kader van de locatieafweging in lijn met de systematiek van de Ladder. Hieronder is een beknopt overzicht van locaties weergegeven.

² Het gaat daarbij om de al eerder afgewogen locaties "Kerk Uift", "Kerk Varselder" en "Ettenseweg/Uiftsestraat 32-34" daarnaast alle leegstand en locaties binnen BSG in het betreffende zoekgebied groter dan 1,5 hectare. Hiermee voorkomen we een onnodige afweging van een aantal kleinere locaties die evident te beperkt van omvang zijn voor de beoogde ontwikkeling.

Tabel 2: Overzicht potentiële alternatieve binnenstedelijke locaties

Gemeente	Aantal locaties ²
Oude IJsselstreek	6
Montferland	5
Doetinchem	0
Totaal	11

Bron: gemeenten Oude IJsselstreek, Montferland en Doetinchem, 2019.

Beschikbare kavels en leegstand op bestaande bedrijventerreinen buiten beschouwing gelaten vanwege ruimtelijke eisen aan plan voor crematorium

Op verschillende plekken binnen het zoekgebied zijn kavels en leegstaande bedrijfspanden beschikbaar op bedrijventerreinen. Incidenteel gaat het ook om grotere locaties. Deze beschikbare inbreidingslocaties op bedrijventerreinen zijn echter buiten beschouwing gelaten in deze alternatievenafweging. Gezien de ruimtelijke eisen die aan het beoogde crematorium worden gesteld, zoals de hiervoor genoemde aspecten van een sfeervolle en rustige omgeving, overlast en de financiële haalbaarheid is het realiseren van de beoogde crematievoorziening op een bedrijventerrein ruimtelijk niet wenselijk en haalbaar. Daarom zijn deze locaties bij voorbaat uitgesloten als potentieel alternatief voor deze analyse.

Geen beschikbare locaties in stedelijk gebied Gaanderen

Aan de hand van een analyse op basis van satellietfoto's en navraag bij de gemeente Doetinchem constateren we dat er binnen de contouren van het bestaand stedelijk gebied van de kern Gaanderen (gemeente Doetinchem) geen braakliggende inbreidingslocaties, leegstaande panden of beschikbaar komende locaties aanwezig zijn.

In onderstaande figuur zijn de drie hoofdcriteria voor het maken van een goede alternatievenafweging van locaties binnen BSG schematisch weergegeven. In de paragrafen hierna lichten we deze criteria en de redeneerlijnen kort toe. Vervolgens beoordelen we de 11 locaties stapsgewijs op basis van deze criteria.

Figuur 4: stapsgewijze criteria voor alternatievenafweging locaties binnen BSG



Één potentiële locatie ligt buiten BSG: overige locaties afwegen voor Ladder

LIGGEN DE LOCATIES (VOLLEDIG OF DEELS) BINNEN BSG?

Om een goede afweging van potentiële alternatieve locaties binnen BSG te kunnen maken, is het allereerst van belang om goed te beoordelen of de locaties inderdaad tot het bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerekend. Locaties die niet tot BSG behoren, hoeven immers niet afgewogen te worden. Deze afweging is gemaakt aan de hand van de, eerder in hoofdstuk 2 genoemde, criteria: bestemming, gebruik, en de mate waarin de locatie onderdeel uitmaakt van het bestaand stedelijk weefsel.

Op basis van onze analyse concluderen we dat van de potentiële alternatieven, enkel één locatie in de gemeente Montferland buiten BSG ligt. De beschikbare grond is bestemd als 'agrarisch'. Hiermee zijn de gronden nog niet bestemd als stedelijke functie en maken daarmee nog geen stedelijke ontwikkelingen mogelijk (de gronden zijn onbebouwd en niet in gebruik voor stedelijke functies). Daarmee is de locatie geen (potentieel) reëel alternatief binnen BSG.

Voor de overige 10 locaties geldt dat deze onderdeel uitmaken van het bestaand stedenbouwkundig samenstel van het zoekgebied en stedelijke gebruiksdoeleinden hebben, waarbij stedelijke functies vanuit de bestemming tevens mogelijk worden gemaakt. We concluderen op basis van onze analyse aan de hand van de genoemde criteria, dat de overige 10 locaties binnen BSG vallen. De locaties dienen als mogelijke alternatieve locatie te worden afgewogen voor de Ladder. In de paragraaf hierna gaan wij voor deze 10 locaties in op de (mate van) beschikbaarheid.

Twee locaties zijn niet redelijkerwijs beschikbaar (te maken)

ZIJN DE LOCATIES REDELIJKERWIJS (EN OP KORTE TERMIJN) BESCHIKBAAR (TE MAKEN)?

Voor de alternatievenafweging in het kader van de Ladder is van belang of de binnenstedelijke potentiële locaties redelijkerwijs (op relatief korte termijn) beschikbaar te maken zijn, of beschikbaar zullen komen. Of, dat er redelijkerwijs aanleiding is om aan te nemen dat een locatie op korte termijn beschikbaar zal komen (bijvoorbeeld in verband met een faillissement, of voorgenomen sluiting van een onderneming of maatschappelijke voorziening). Op basis van de informatie van de gemeentes, met betrekking tot de verschillende locaties, is gebleken dat 2 van deze locaties niet redelijkerwijs beschikbaar (te maken) zijn. Hierna lichten we dit nader toe.

Voetbalvelden MVR en voetbalvelden V.V. Lengel niet beschikbaar (te maken)

Door de aanstaande fusie van de voetbalverenigingen MRV en V.V. Lengel, zijn de voetbalvelden van voetbalvereniging MVR (3,3 hectare) niet beschikbaar als alternatief binnen BSG. De fusie zal namelijk plaatsvinden op het terrein van MVR. Ook de achterblijvende locatie van V.V. Lengel (2,5 hectare) is geen beschikbaar alternatief. Op deze locatie heeft de gemeente Montferland andere beleidsambities voor ontwikkeling waardoor deze niet beschikbaar te maken is voor ontwikkeling van het beoogde crematorium.

Acht locaties niet geschikt door te beperkte omvang (m²) of ligging

ZIJN DE LOCATIES REDELIJKERWIJS (EN OP KORTE TERMIJN) GESCHIKT (TE MAKEN)?

Voor de alternatievenafweging is ook van belang of de binnenstedelijke potentiële locaties redelijkerwijs (op relatief korte termijn) geschikt (te maken) zijn. Hierin kunnen ruimtelijke inpasbaarheid en overige ruimtelijke aspecten, zoals de hiervoor genoemde ruimtelijke locatie-eisen voor het beoogde crematorium, een belangrijke rol spelen. Zo speelt bijvoorbeeld het ruimtelijke uitgangspunt, dat voor de beoogde ontwikkeling zo'n 2,7 hectare perceeloppervlak nodig is een belangrijke rol in deze afweging. Op basis van de informatie van de gemeentes, met betrekking tot de verschillende locaties, is gebleken dat 8 van deze locaties niet redelijkerwijs geschikt (te maken) zijn. Hierna lichten we dit nader toe.

Naast de hiervoor genoemde 2 locaties in 's-Heerenberg (gemeente Montferland) die niet beschikbaar (te maken) zijn, zijn er in totaal nog 8 andere inbreidingslocaties afgewogen binnen het betreffende zoekgebied, waaronder: 6 locaties in gemeente Oude IJsselstreek, 2 locaties in gemeente Montferland, en géén locaties in gemeente Doetinchem (in de betreffende kern binnen het zoekgebied).

Een aantal van deze locaties is groter dan 1,5 hectare maar geen van deze 8 locaties is groter dan 2 hectare. De betreffende 8 locaties zijn allen dan ook fors kleiner dan de voor deze ontwikkeling benodigde 2,7 hectare. Hierdoor zijn deze 8 locaties dan ook niet redelijkerwijs geschikt (te maken) en vormen daarmee geen alternatief voor ontwikkeling van het beoogde crematorium.

CONCLUSIE: GEEN GESCHIKTE OF BESCHIKBARE ALTERNATIEVEN BINNEN BSG

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat er binnen het betreffende zoekgebied voor het beoogde crematorium geen beschikbaar of geschikt te maken alternatieve locaties binnen het bestaand stedelijk gebied zijn.