

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Rossumerstraat 19, Agelo

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de Rossummerstraat 19 in Agelo. Ter plaatse is het bedrijf Haarhuis Generatoren B.V. gevestigd. Ten behoeve van een duurzaam toekomstperspectief voor het bedrijf Haarhuis Generatoren B.V., bestaat ter plaatse het voornemen om het bedrijf uit te breiden. De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door ter plaatse het omgevingsplan te wijzigen. 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

Ten behoeve van een duurzaam toekomstperspectief voor het bedrijf Haarhuis Generatoren B.V., bestaat ter plaatse het voornemen om het bedrijf uit te breiden. Hiertoe wordt het agrarisch bedrijfsperceel ten noorden van het huidige bedrijfsperceel (deels) omgezet naar een bedrijfsperceel. Hierbij wordt een bestaande boerderij met bijbehorende schuur gesloopt, en wordt nieuwe bedrijfsbebouwing en een nieuwe bedrijfswoning met bijgebouwen gerealiseerd.

De uitbreiding van de bedrijfsfunctie heeft een oppervlak van circa 3.665 m². Daarnaast neemt het bebouwd oppervlak t.b.v. de bedrijfsfunctie toe met circa 469 m².

De voorgenomen ontwikkeling beoogt enerzijds een efficiëntere en duurzamere inrichting van het terrein en anderzijds een versterking van de ruimtelijke kwaliteit door het verwijderen van verouderde bebouwing en het realiseren van nieuwbouw die aansluit bij de huidige en toekomstige bedrijfsvoering.

Aangezien de voorliggende ontwikkeling voorziet in de uitbreiding van een stedelijke functie (bedrijfsfunctie) met circa 3.665 m² en een toename van bebouwd oppervlak van circa 469 m², is sprake van 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 de bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven, 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.

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 van de ontwikkeling. 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. Haarhuis Generatoren B.V. is een lokaal geworteld bedrijf. Ten aanzien van het verzorgingsgebied wordt daarom uitgegaan van een lokaal verzorgingsgebied.

Wat is de behoefte?

In voorliggend geval is sprake van een uitbreiding van het bedrijfsperceel aan de Rossumerstraat 19 te Agelo. De uitbreiding van het bedrijfsperceel is noodzakelijk omwille van de continuïteit van het bedrijf te waarborgen, alsmede het kunnen voorzien in een duurzaam toekomstperspectief.

De huidige bedrijfsfunctie en bedrijfsbebouwing is te klein om de bedrijfsactiviteiten uit te kunnen blijven voeren. Hiertoe bestaat de uitbreidingswens ter plaatse van het ten noorden van de huidige bedrijfsfunctie gelegen agrarische bedrijfsperceel.

Hierbij wordt opgemerkt dat in de gemeente Dinkelland in algemene zin sprake is van een behoefte aan meer ruimte voor bedrijventerrein. Dit blijkt onder andere uit het in 2021 door Stec Groep opgestelde behoefteonderzoek naar bedrijventerreinen¹. Hoewel dit inmiddels een ouder onderzoek is, blijkt uit het principebesluit (november 2024) voor de voorgenomen ontwikkeling dat nog steeds sprake is van een grote behoefte aan ruimte voor bedrijfsfuncties in Dinkelland. Eén van de belangrijke voorwaarden om mee te kunnen werken aan de voorgenomen ontwikkeling is namelijk het door initiatiefnemer in de markt brengen van een deel van de in eigendom zijnde bedrijfsgronden op bedrijventerrein de Mors. Dit is gewenst omdat in het besluit wordt genoemd dat de beschikbare ruimte op bedrijventerreinen in de gemeente Dinkelland schaars is. In dit geval zal initiatiefnemer 8.000 m² aan bedrijfsgronden in de markt brengen.

Al met al wordt geconcludeerd dat enerzijds sprake is van een concrete behoefte van een specifiek bedrijf. Anderzijds wordt met de voorgenomen ontwikkeling ruimte geboden op het bedrijventerrein de Mors, waardoor deels kan worden voorzien in de behoefte aan bedrijventerreinen in de gemeente Dinkelland.

Ligt de stedelijke ontwikkeling 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 plangebied ligt niet binnen bestaand stedelijk gebied aangezien de voorgenomen uitbreiding plaatsvindt op een agrarisch bedrijfsperceel. Dergelijke functies worden niet beschouwd als 'bestaand stedelijk gebied'.

¹ Ruimtebehoefte bedrijventerreinen in Dinkelland, Verdiepend onderzoek en advies over beleid en strategie, Stec Groep, 4 oktober 2021

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 locatie aan de Rossumerstraat 19 te Agelo wordt 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, buiten 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.