

Memo

memonummer 2016.01
datum 5 december 2016
aan mevrouw J.G. Oosterhof Gemeente Súdwest-Fryslân
van Stephan Hammink Antea Group
kopie
project Afsluitdijk Wadden Center, Kornwerderzand
projectnr. 413558
betreft Ladder voor duurzame verstedelijking

Toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is in lid 3.1.6 Bro de verplichting opgenomen om in het geval van een bestemmingsplan die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakt in de ruimtelijke onderbouwing te motiveren in hoeverre het plan voldoet aan de zogenaamde ladder voor duurzame verstedelijking'. Ingevolge artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht (Bor) geldt artikel 3.1.6 Bro ook voor omgevingsvergunningen, die met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a en onder 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden verleend (ook wel Wabo-projectbesluit of buitenplanse afwijking, uitgebreide procedure genoemd).

De ladder voor duurzame verstedelijking is sinds 1 oktober 2012 opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en stelt eisen aan ruimtelijke plannen met het oog op een zorgvuldige afweging, transparante besluitvorming en een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. De ladder voor duurzame verstedelijking heeft als doel om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren en overprogrammering op regionaal niveau te voorkomen en bevat drie treden die doorlopen moeten worden in een ruimtelijke procedure.

De definitie van een stedelijke ontwikkeling is als volgt in het Bro omschreven: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. In de Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking (Ministerie I&M, versie 2: november 2013) (hierna: de Handreiking) wordt onder 'andere stedelijke voorzieningen' verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.

Op grond van artikel 3.1.6 tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dient de toelichting van een ruimtelijk plan, dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven, dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Allereerst wordt beoordeeld of er met het project sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het Afsluitdijk Wadden Center, omvat een gebouw met een maximale footprint van circa 1.200 m² ten behoeve van:

- entreegebied / horeca op de begane grond (horeca maximaal 600 m² bvo);
- expositie / attractie / lounge op de eerste verdieping (maximaal 700 m² bvo);

Aan de waterzijde bevindt zich een terras over de volle lengte van het gebouw. Een deel van het terras kan worden omgebouwd tot wintertuin (serre).

Op de gronden waar het Afsluitdijk Wadden Center is gepland, is volgens het vigerende bestemmingsplan bebouwing toegestaan met een maximum oppervlak van 50 m² en gebouwen ten behoeve van openbare nutsvoorzieningen tot 30 m³ met een maximum hoogte van 3 meter. Er is met het onderhavige project dus sprake van nieuw ruimtebeslag. Het plan kan worden beschouwd als 'leisure' en wordt derhalve als een nieuwe stedelijke ontwikkeling gezien. Het project dient te worden getoetst aan de drie tredes van de ladder.



Trede a: Actuele regionale behoefte

European Tourism Futures Institute (ETFI) hebben in 2014 onderzoek gedaan naar de profielen en wensen van bezoekers en potentiële bezoekers aan de Afsluitdijk. De resultaten van dit onderzoek zijn gepresenteerd in het rapport Toeristisch-recreatieve potenties van de Afsluitdijk. Uit het onderzoek volgt dat het aannemelijk is dat de plannen bij Kornwerderzand de aantrekkelijkheid van de plek zodanig zullen vergroten, dat dit een verdubbeling van de attractiewaarde tot gevolg zal hebben. Wanneer de middenprognose als uitgangspunt wordt genomen, dan is het te verwachten dat het aantal bezoekers uit het gebied met een straal van 150 km op jaarbasis zal toenemen van circa 57.000 naar 95.000-122.000. Hieruit volgt, dat er kwantitatief sprake is van een actuele regionale behoefte.

De horecafunctie die op de begane grond is geprojecteerd, is ondergeschikt aan de Afsluitdijk Wadden Center, maar betreft een zelfstandige horecafunctie. Het Center kent openingstijden van 10.00 uur tot en met 18.00 uur; het horecagedeelte (koffie, lunch, diner etc.) van 10.00 uur tot en met 22.00 uur. De horeca is hoofdzakelijk gerelateerd aan de bezoekers van het centrum en onlosmakelijk verbonden met de toeristische functie. De beperkte 'zelfstandige' openingstijd tot 22.00 is mede bedoeld om bezoekers aan het Afsluitdijk Wadden Center na sluitingstijd van de expositie de gelegenheid te bieden ter plaatse een maaltijd te nuttigen / af te ronden. Uiteraard kunnen ook 'derden' de horecagelegenheid bezoeken. Gezien het aantal verwachte bezoekers aan het centrum heeft de horecafunctie het karakter van een aan het Afsluitdijk Wadden Center gebonden voorziening. Op basis van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) d.d. 23 december 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3931) geldt dat 'onzelfstandige horeca' geen stedelijke ontwikkeling is, die apart van de toeristische functie moet worden getoetst aan de ladder. De horeca is echter in feite een zelfstandige horecagelegenheid. Vanwege de beperkte omvang van de horecafunctie en de voor horecabegrippen vroege sluitingstijd en het aantal bezoekers dat voortvloeit uit de ruimtelijke relatie met het centrum zal naar verwachting het aandeel 'zelfstandige' bezoekers beperkt zijn.

De omvang van de horecafunctie is 600 m2 bvo en daarmee beperkt van omvang. De ABRvS oordeelt in haar uitspraak van 9 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2984) dat een restaurant/paviljoen met een oppervlakte van ongeveer 440 m2 naar aard en omvang te klein is om te kunnen worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de uitspraak van 6 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:915) oordeelt de ABRvS dat een bestemmingsplan dat voorziet in de functiewijziging voor drie gebouwen met daarin in totaal maximaal vijf woningen en in een (pannenkoeken)restaurant met een oppervlakte van maximaal 650 m², met daarbij een speelvoorziening en een dierenweide niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij speelt ook de overweging een rol dat het nieuwe plan voorziet in minder bebouwingsmogelijkheden, dan het vigerende bestemmingsplan, dat voorziet in de functie "Recreatiewoningenterrein". Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de aard van de functies waarin het huidige plan ten opzichte van het voorheen geldende plan voorziet weliswaar verschilt, maar dat de omvang van hetgeen binnen de nieuwe functies wordt mogelijk gemaakt, relatief gering is; dit omvat ook het nieuwe restaurant van 650 m2. Hiermee sluit de ABRvS aan op de uitspraak van 18 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:428) waaruit volgt dat planologische gebruikswijzigingen zonder een toename van bouwmogelijkheden in beginsel niet kwalificeren als ladderplichtige stedelijke ontwikkelingen, mits er geen sprake is van "zodanige functiewijzigingen" dat een planologische gebruikswijzigingen een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio en dus wel kwalificeert als een ladderplichtige stedelijke ontwikkeling. De functiewijziging ten behoeve van een restaurant van 650 m2 werd door de ABRvS niet als zodanig beoordeeld. In lijn daarmee kwalificeert de 600 m2 bvo aan horeca in Afsluitdijk Wadden Center zich ook niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarmee is het aannemelijk dat de horecafunctie niet leidt tot leegstandseffecten op horecabedrijven in de regio.

Daarbij geldt kwalitatief gezien, dat het Afsluitdijk Wadden Center het verhaal vertelt over de Afsluitdijk en het leven in een delta. Het biedt educatie, informatie en inspiratie aan bezoekers, toeristen, relaties en bewoners. Afsluitdijk Wadden Center DNA vertelt verhalen en biedt beleving over de unieke projecten, geschiedenis, ecologie, economie en toerisme op en rond De Nieuwe Afsluitdijk. Het centrum is daarmee een publiekscentrum met een educatief en attractief karakter. Op de locatie Kornwerderzand is nu alleen het Kazemattenmuseum gevestigd. Met de realisatie van het Afsluitdijk Wadden Center wordt Kornwerderzand een locatie waar bezoekers langer kunnen verblijven, gedurende een uur tot anderhalf uur. Hier zal ook het Kazemattenmuseum van profiteren. De ontwikkelingen van het Afsluitdijk Wadden Center versterkt de toeristische functie van de Afsluitdijk in zijn geheel. Voor Kornwerderzand specifiek vindt er een kwaliteitsslag plaats. Er wordt niet alleen een gebouw gerealiseerd. De openbare ruimte zal ook een kwaliteitsslag ondergaan, onder andere ten aanzien van parkeer- en toiletvoorzieningen en verrommeling. Daarnaast wordt het, mede door bewoners gewenste, rondje Kornwerderzand hersteld. Het Afsluitdijk Wadden Center vormt het vertrekpunt voor een wandeling en/of boottocht naar een aantal bezienswaardigheden op Kornwerderzand. Daaronder bevinden zich een vismigratierivier met observatorium, het Kazemattenmuseum, een aanlegplek voor passanten, waarin ook ligplaatsen voor de bruine vloot zijn opgenomen, de sluizen waar naast de recreatie- en vissersvloot ook nieuw afgebouwde megajachten passeren en een kitesurfstrand.

Hiermee voorziet het plan zowel kwantitatief als kwalitatief gezien in een actuele regionale behoefte.

Trede b: binnen bestaand stedelijk gebied

Het begrip 'bestaand stedelijk gebied' wordt in het Bro gedefinieerd als 'een 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'

Over het begrip bestaand stedelijk gebied is in de Nota van Toelichting (blz. 50; Stb. 2012, 388) het volgende opgenomen: 'in de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt'. Volgens de Nota van Toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet worden bekeken of door het benutten van leegstaande verstedelijkingsruimte in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte.

Op grond van de gebiedsspecifieke, feitelijke, situatie zal bepaald moeten worden wat ervaren wordt als stedelijk gebied.

Volgens het vigerende bestemmingsplan Kornwerderzand hebben de gronden waar het Afsluitdijk Wadden Center is geprojecteerd de bestemming 'Groen' en 'Verkeer – Verblijf'. Hier mogen geen gebouwen worden gebouwd. De gronden met de bestemming 'Groen' zijn bedoeld voor groenstroken, bermen en taluds met de daarbij behorende paden, openbare nutsvoorzieningen en water. De gronden met de bestemming 'Verkeer – Verblijf' voor woonstraten, paden en taluds en parkeervoorzieningen en tevens voor de daarbij behorende groenvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en water.



De gronden direct ten westen van het Afsluitdijk Wadden Center zijn bestemd als Maatschappelijk (bruin gearceerd in bovenstaande figuur) en aangewezen voor culturele en educatieve voorzieningen en kantoorvoorzieningen. Gebouwen moeten binnen het bouwvlak worden gerealiseerd. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, geldt dat deze ook buiten het bouwvlak mogen worden gebouwd, zonder beperkingen ten aanzien van het oppervlak.

Op de gronden ten westen van de gronden met de maatschappelijke bestemming geldt een woonbestemming (geel gearceerd in bovenstaande figuur).

De gronden met de bestemmingen 'Maatschappelijk' en 'Wonen' zijn in de provinciale Verordening Romte Fryslân 2014 aangewezen als bestaand bebouwd gebied (rood gearceerd in onderstaande figuur)



De bestaande situatie en de planologisch mogelijke situatie in ogenschouw genomen is het Afsluitdijk Wadden Center geprojecteerd in een directe omgeving waar sprake is van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, kantoren en culturele en educatieve voorzieningen, alsmede daarbij behorende stedelijk groen en infrastructuur'. Op grond van de definitie uit het Bro is er sprake van bestaand stedelijk gebied.

Mocht ondanks deze motivatie het uitgangspunt zijn, dat plan buiten stedelijke omgeving wordt gerealiseerd, dan moet gemotiveerd worden waarom het Afsluitdijk Wadden Center niet in bestaand stedelijk gebied kan

worden gerealiseerd. In dat kader geldt het volgende. Het Afsluitdijk Wadden Center vertelt het verhaal over de Afsluitdijk en dient verteld te worden op een plek die logisch is voor bezoekers, te weten op de Afsluitdijk. Kornwerderzand is hiervoor de geschikte locatie, mede omdat hier voldoende ruimte is voor de ontwikkeling van een dergelijk centrum en het in de nabijheid ligt van ander toeristische en recreatieve voorzieningen, zoals onder ad 1 is aangegeven. Het plan is vanwege zijn unieke aard ruimtelijk-functioneel onlosmakelijk verbonden met de Afsluitdijk. Binnen het gebied dat wordt aangeduid als 'bestaand bebouwd gebied' is onvoldoende ruimte. De behoefte aan het Afsluitdijk Wadden Center kan derhalve niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins in bestaande dorpen of steden.

Ad c: Passend ontsloten

Uit het eerder genoemde onderzoek van EFTI volgt dat bezoekers met name Kornwerderzand bezoeken per auto en per camper. Daarnaast wordt de locatie bezocht per bus (touroperators). De locatie is direct ontsloten vanaf de A7 (afsluitdijk). Ook is het Afsluitdijk Wadden Center uitstekend voor fietsers ontsloten via een vrijliggend fietspad over de Afsluitdijk en is Kornwerderzand middels Q-liner 350 bereikbaar met het openbaar vervoer. Dit betreft een buslijn van Alkmaar via Den Oever, de Afsluitdijk en Bolsward naar Leeuwarden v.v. Het Afsluitdijk Wadden Center is derhalve passend ontsloten voor autoverkeer, touroperators, openbaar vervoer en de fiets. Er komt ook een fietspad van Zurich naar Kornwerderzand aan de Waddenzeezijde.

Het plan voldoet hiermee aan de ladder voor duurzame verstedelijking.