

Gemeente Lopik

Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking transformatie MOB-complex Jaarsveld

projectnummer:
44000755.20171329

datum:
18 oktober 2018

projectleider:
Wouter Groenen

opdrachtgever:
Pouw Exploitatiemaatschappij BV

auteur(s):
Joost Jansen

Inhoud

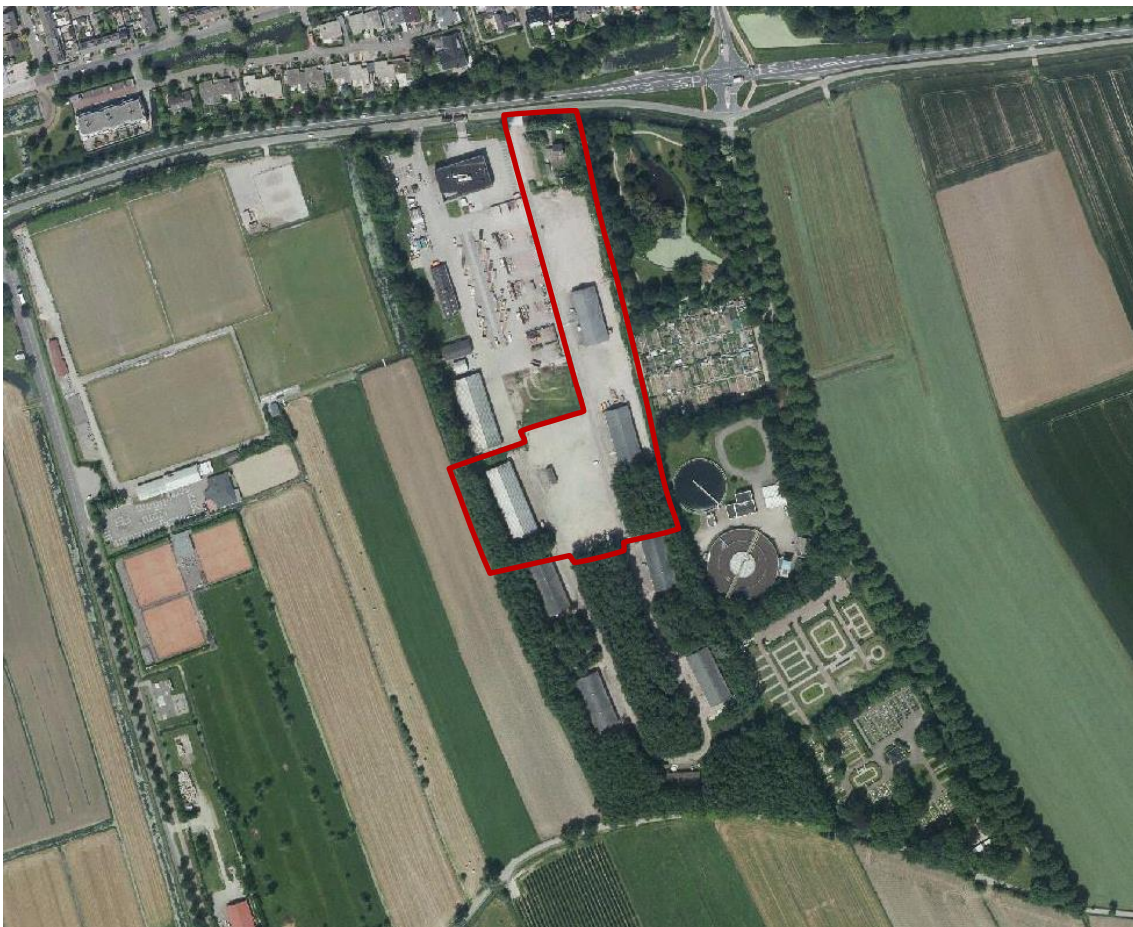
1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Vigerend bestemmingsplan en initiatief	6
1.3.	Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking?	7
2.	Toetsing aan de ladder	10
2.1.	Beschrijving behoefte	10
2.2.	Motivering locatiekeuze	11

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Om de leefbaarheid in de kern Lopik te vergroten is een centrumplan uitgevoerd, gericht op kwaliteitsverbetering van het winkelgebied en de directe omgeving. Om uitvoering van het plan mogelijk te maken, moesten de brandweerkazerne, de gemeentewerf en de horecavestiging/discotheek Manebrug worden verplaatst. Voor deze functies met een (boven)lokale functie was een nieuwe locatie aan de rand van de kern van Lopik noodzakelijk. Hiervoor heeft de gemeente het MOB-complex Jaarsveld aan de zuidoostkant van de kern Lopik aangewezen. Dit terrein heeft haar militaire functie verloren en er werd een nieuwe duurzame invulling voor gezocht. Deze transformatielocatie is door haar ligging zeer geschikt voor stadsrandfuncties, die zich minder goed verhouden met de woonfunctie.

De gemeentewerf en de brandweerkazerne zijn inmiddels verplaatst naar het westelijk deel van het terrein. De gemeente heeft de rest van het terrein verkocht aan de eigenaar van de horecavestiging om de verplaatsing van de discotheek uit de kern van Lopik mogelijk te maken.



Figuur 1.1. Plangebied

1.2. Vigerend bestemmingsplan en initiatief

Om de verplaatsing financieel mogelijk te maken zijn nieuwe kostendragers noodzakelijk. Daarom worden, naast een horecavestiging ook 'stedelijk gelieerde functies' mogelijk gemaakt, waaronder bedrijven en recreatieve functies.

In het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2e herziening' zijn de mogelijkheden opgenomen in een uit te werken bestemming met de volgende doeleindenomschrijving:

De voor Uit te werken gebied voor stedelijk gelieerde functies (US) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. grootschalige horeca zoals een discotheek;
 - b. bedrijven zoals opslagbedrijven, transportbedrijven en vuurwerkopslag;
 - c. kleine ambachtelijke bedrijven;
 - d. recreatieve voorzieningen zoals sportvoorzieningen;
- en in verband daarmee voor tuinen, erven, wegen, fiets- en voetpaden, parkeervoorzieningen, groen- en speelvoorzieningen, nutsvoorzieningen en water.

Aan de noordkant van het terrein is een woonbestemming opgenomen, ter plaatse van een bestaande woning.



Figuur 1.2. Uitsnede vigerend bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2e herziening'

De ontwikkeling is grotendeels mogelijk binnen de bestemming 'Uit te werken gebied voor stedelijke gelieerde functies'. Om intensief ruimtegebruik te stimuleren wordt het bebouwingspercentage in het noordelijk deel van het uit te werken gebied verhoogd van 50 naar 60%. Daarom wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Het hogere bebouwingspercentage in het noordelijk deel betekent dat als het zuidelijk deel wordt uitgewerkt, daar een lager bebouwingspercentage mogelijk is. De bebouwingsmogelijkheden worden verrekend.

De oppervlakte van het plangebied is circa 2,2 hectare. Hiervan komt netto ruim 1,2 hectare beschikbaar voor bedrijfs- en recreatieve functies tm milieuklasse 3.2 en 756m² bebouwing tbv de woonfunctie.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft overwogen (ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1155) dat bij onbenutte uitwerkingsplichten geldt dat de mate waarin de uitwerkingsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

De ontwikkeling past niet geheel binnen de uitwerkingsregels omdat het bebouwingspercentage in dit noordelijk deel wordt verruimd. Toch is op dit punt geen sprake van een stedelijke ontwikkeling omdat de bebouwingsmogelijkheden in het overgebleven zuidelijk deel van de uit te werken bestemming automatisch afnemen. De mogelijkheden worden dan ook verrekend als het zuidelijk deel wordt uitgewerkt.

Omdat het geldende planologisch regime ten aanzien van de *bedrijfsfunctie* en *recreatiefunctie* ruime keuzemogelijkheden biedt aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, kan de ontwikkeling toch worden gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling.

De *horecafunctie* wordt niet gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat het in dit geval om de verplaatsing van een discotheek uit de kern van Lopik gaat. Volgens de Handreiking voor de Ladder van Duurzame Verstedelijking (en de nota van toelichting) worden ontwikkelingen die geen extra verstedelijking tot gevolg hebben, maar bebouwing verplaatsen, niet gezien als stedelijke ontwikkeling in de zin van de Ladder. Bovendien zijn de keuzemogelijkheden in het geldende bestemmingsplan beperkt. De omvang in het uitwerkingsplan en het nieuwe bestemmingsplan zijn gemaximeerd.

Ook de *woonfunctie* wordt niet gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het gaat om het vervangen van een bestaande woning. Als ondergrens wordt de realisatie van 11 woningen aangehouden (Handreiking voor de Ladder van Duurzame Verstedelijking).

Ook als de ladder niet van toepassing is, moet de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan zijn onderbouwd (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471). De bestuursrechter beoordeelt, of de mogelijk gemaakte ontwikkeling zodanig is, dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat binnen de planperiode van in beginsel tien jaar behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt (ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3542).

Wel of geen bestaand stedelijk gebied

De tweede vraag die moet worden beantwoord is of de locatie wordt beschouwd als bestaand stedelijk gebied.

In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt:

'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'.

Uit de definitie volgt dat er sprake moet zijn van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat de kwalificatie bestaand stedelijk gebied afhangt van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

In de jurisprudentie is het begrip nader ingevuld. Rust op gronden een niet-agrarische bestemming (niet alleen 'rode' stedelijke functies maar bijvoorbeeld ook functies voor sport, recreatie of stedelijk groen) dan is er sprake van bestaand stedelijk gebied ook al is de locatie nog onbebouwd, mits de locatie onderdeel is van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing.

In dit geval is sprake van bestaand stedelijk gebied omdat de locatie aan drie zijden wordt omsloten door stedelijke functies en een uitwerkingsplicht voor stedelijke functies in het gebied is opgenomen.

Omdat het gebied in het provinciale beleid als *kernrand* wordt gezien, worden wel nadere eisen gesteld aan de motivering van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

Gelet op het bovenstaande is in hoofdstuk 2 de behoefte aan de ontwikkeling beschreven en de locatiekeuze gemotiveerd.

2. Toetsing aan de ladder

2.1. Beschrijving behoefte

De behoefte aan een nieuwe locatie voor de discotheek/horecavestiging volgt uit de realisatie van het centrumplan in de kern Lopik. Naast de bestaande discotheek moesten hiervoor de brandweerkazerne en de gemeentewerf worden verplaatst. De brandweerkazerne en de gemeentewerf zijn inmiddels op het voormalige MOB-complex gevestigd. De gemeente heeft een deel van het MOB-complex aan de eigenaar van de horecavestiging verkocht om daarmee het centrumplan mogelijk te maken. Hier geldt een uitwerkingsplicht, waarin de horecavestiging is opgenomen. Om de verplaatsing ook juridisch mogelijk te maken, is een nieuw bestemmingsplan opgesteld.

De behoefte aan de bedrijfs- en recreatieve functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt, volgt uit het feit dat die ontwikkelingen zullen fungeren als kostendragers voor de te verplaatsen discotheek.

De ontwikkelingen zullen direct na de inwerkingtreding van het plan worden gerealiseerd. De uitvoerbaarheid van het plan is verzekerd omdat de eigenaar van de gronden ook de initiatiefnemer van de horecavestiging is. De resterende gronden krijgen een brede rechtstreekse bestemming (zowel bedrijfsfuncties als recreatieve functies) en worden in de markt gezet.

De algemene behoefte aan bedrijfsfuncties en recreatieve functies is hierna beschreven.

Behoeft bedrijven

De kwantitatieve behoefte aan bedrijventerrein in de subregio Utrecht-West blijkt uit onderzoek (Vraagaming, Stec 2016). Uit de ramingen blijkt een behoefte aan maximaal 36 hectare bedrijventerrein tot en met 2027.

Regio	Markt aandeel	Maximale vraag t/m 2027	Per jaar	Minimale vraag t/m 2027
Regio Amersfoort	26%	82	6	5
Regio Utrecht	51%	159	11	10
Utrecht – West	11%	36	3	2
Utrecht – Zuidoost	12%	38	3	2

Bron: Stec Groep, 2016

Figuur 2.1. Netto vraag naar bedrijventerreinen per regio tm 2027

Aan de hand van actuele uitgiftegegevens en de nieuwe ramingen heeft de provincie het bedrijventerreinenprogramma geëvalueerd en geactualiseerd. Dit heeft in de provinciale structuurvisie (herijking 2016) geleid tot kleine wijzigingen in het programma voor bedrijventerreinen. De resterende behoefte in de regio Utrecht West is 26,5 hectare.

Omdat op de locatie sprake is van een uitwerkingsplicht, zijn de gronden te beschouwen als onderdeel van de harde plancapaciteit, waarvoor de behoefte in de vraagaming is aangetoond.

Kwalitatieve behoefte en plancapaciteit

Het terrein zal gelet op de aard (geen zichtlocatie en in de kernrand), beperkte omvang en de gemengde 'stadsrandfunctie' invulling geven aan de specifieke behoefte van de kern Lopik. Het gebied is bij uitstek geschikt voor functies die niet in de kern passen, maar wel noodzakelijk zijn voor de leefbaarheid en werkgelegenheid. Het terrein is bijvoorbeeld geschikt voor startende bedrijven uit de kern. Er zijn op dit moment geen alternatieven voor lokale bedrijven omdat bedrijventerrein de Copen vol is. Bij de daar aanwezige bedrijven is sprake van een forse uitbreidingsbehoefte, die niet binnen het bestaande terrein gevonden kan worden.

Bij de vaststelling van de provinciale ruimtelijke structuurvisie (PRS) en verordening (PRV), Herijking 2016, op 12 december 2016 was voor Lopik geen rekening gehouden met nieuwe plancapaciteit. Wel is toen de motie "Regionaal draagvlak voor ontwikkeling bedrijventerreinen (M106)" aangenomen. Doel van de motie was om met de gemeenten in gesprek te gaan over de lokale knelpunten die in de verschillende gemeenten worden ervaren en waarvoor de PRS/PRV geen ruimte biedt. Een aantal gemeenten heeft in de gesprekken de wens naar voren gebracht om de mogelijkheid te krijgen voor uitbreiding van hun areaal bedrijventerrein, vooral met het oog op het lokale bedrijfsleven. Voor de gemeente Lopik wordt in de ontwerp herziening van de verordening (Ontwerp 2de partiële herziening van de provinciale ruimtelijke verordening (herijking 2016)) rekening gehouden met het toevoegen van 4 hectare nieuwe plancapaciteit. Deze ruimte is bedoeld voor het oplossen van knelpunten bij bestaande bedrijven op bedrijventerrein de Copen. Ook wordt rekening gehouden met de verplaatsing van een bedrijf uit het landelijk gebied. Deze nieuwe plancapaciteit komt niet op de markt omdat deze door bestaande bedrijven benut zal worden.

Behoeftrecreatieve voorzieningen

Het gebied is door haar aard en omvang geschikt voor recreatieve functies (bijvoorbeeld sport), die zich minder goed verhouden met de woonfunctie, maar die wel noodzakelijk zijn voor de leefbaarheid in de kern.

De groeiende behoefte aan sport en recreatie in Nederland blijkt uit gegevens van Rabobank cijfers en trends en uit onderzoek van het Mulier Instituut/Kenniscentrum Sport. De verschillende sectoren profiteren van de groeiende economie. Voor de langere termijn ontwikkelt Nederland zich in toenemende mate tot een waar 'leisureland'. Bovendien staat gezondheid en bewegen hoog op de (beleids)agenda. Gezondheid is opgenomen in de omgevingswet. Gelet op de positieve gezondheidseffecten en het economisch rendement van sport en bewegen, vergroten veel gemeenten en sportaanbieders het sport- en beweegaanbod om meer mensen te laten sporten en/of bewegen.

Gelet op de genoemde ontwikkelingen is het aannemelijk dat het terrein ingevuld zal worden met bedrijfs- en of recreatieve functies.

2.2. Motivering locatiekeuze

Bij stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moet worden gemotiveerd waarom deze niet binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kunnen worden (Artikel 3.1.6 lid 2 Bro). Het gaat in dit geval om uit te plaatsen en om nieuwe functies, die zich minder goed verhouden met de woonfunctie in de kern Lopik. Het plangebied maakt onderdeel uit van het bestand stedelijk gebied. Omdat het plangebied ook in de dorpsrand ligt, is het bebouwingspercentage voor het noordelijk deel hoger. Bij uitwerking van het zuidelijk deel blijft een lager bebouwingspercentage over. Hiermee wordt de overgang naar het landelijk gebied geleidelijker.