

Gemeente Lopik

Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking transformatie MOB-complex Jaarsveld

projectnummer:
44000755.20171329

datum:
27 oktober 2017

projectleider:
Jurgen Elias

opdrachtgever:
Pouw Exploitatiemaatschappij BV

auteur(s):
Joost Jansen

Inhoud

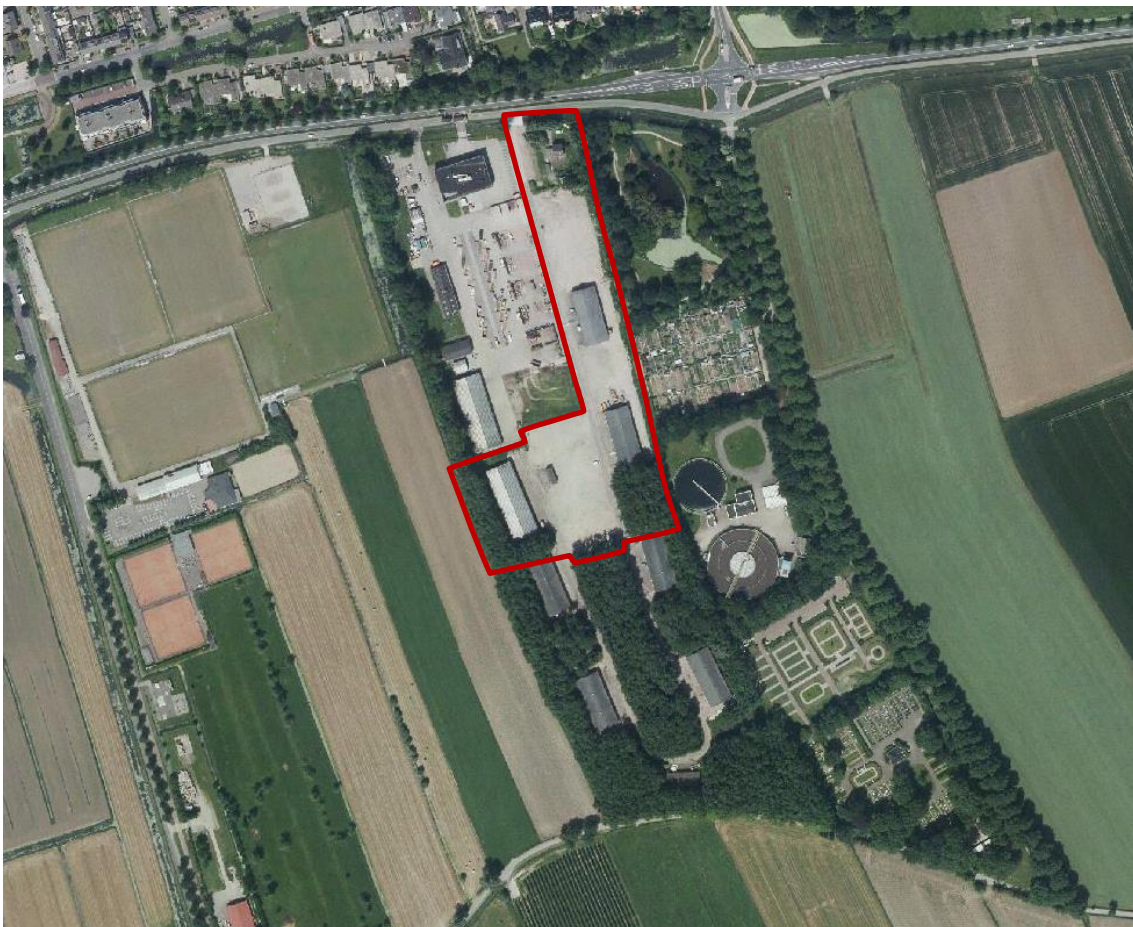
1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Vigerend bestemmingsplan en initiatief	6
1.3.	Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking?	7
2.	Toetsing aan de ladder	9
2.1.	Beschrijving behoefte	9
2.2.	Motivering locatiekeuze	10

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.

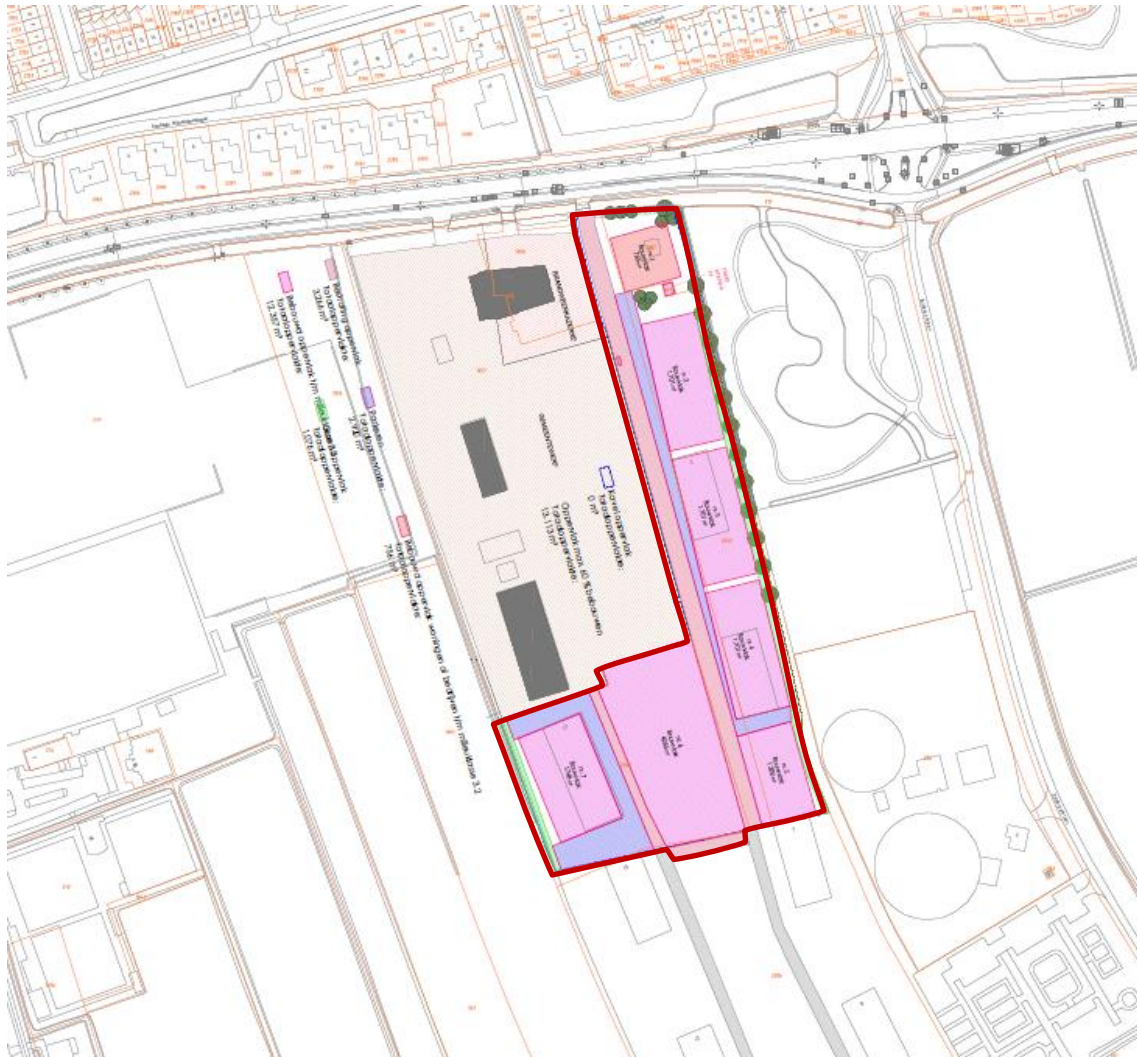


Figuur 1.2. Uitsnede vigerend bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2e herziening'

De ontwikkeling is grotendeels mogelijk binnen de bestemming 'Uit te werken gebied voor stedelijke gelieerde functies'. Om intensief ruimtegebruik te stimuleren wordt het bebouwingspercentage verhoogd van 50 naar 60%. Daarom wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld.

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 horecavestiging/discotheek kan op kavel 5 of 6 worden gerealiseerd. De overblijvende ruimte wordt in de markt gezet.



Figuur 1.3. Initiatief

1.3. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking?

Ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, moeten worden getoetst aan Artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking). Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet de behoefte worden beschreven. Bij stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, moet worden gemotiveerd waarom deze niet binnenstedelijk gerealiseerd kunnen worden.

Wel of geen stedelijke ontwikkeling

De vraag bij de ladder voor duurzame verstedelijking is of de ruimtelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 3.1.6 lid 2 Bro.

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.

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 worden gezien als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bovendien past de ontwikkeling niet geheel binnen de uitwerkingsregels omdat het bebouwingspercentage wordt verruimd.

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 gelden 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 (Vraagruiming, 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.

Voor de gemeente Lopik wordt op dit moment nog geen rekening gehouden met het toevoegen van nieuwe plancapaciteit. 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 vraagruiming is aangetoond.

Kwalitatieve behoefte

Het terrein zal gelet op de aard (geen zichtlocatie en in de kernrand), beperkte omvang en de gemengde 'stadsrandfunctie' bovendien 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.

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.