

**stec  
groep**



# Ladder Holland Rijnland

Plannen globaal/flexibel bestemmen

Stec Groep aan Holland Rijnland

**Peter van Geffen & Bouke Timmen**  
november 2016

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Achtergrond plan A.....	4
1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
1.3 Trede 0: plan A maakt een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk en daarmee wel/niet Ladderplichtig .....	5
1.4 De marktregio voor plan A is B (per functie) .....	6
1.5 Plan A in relatie tot relevant beleid/ visiedocumenten/ structuurvisies etc. ....	6
<b>2 Plan A past binnen de Ladder</b>	<b>7</b>
2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte (per functie) .....	7
2.2 Trede 2: Geen geschikte alternatieven voor plan A binnen bestaand stedelijk gebied.....	8
2.3 Trede 3: Plan A is passend ontsloten .....	9

# Voorwoord

Voor u ligt de basis Ladderonderbouwing voor globaal/flexibel bestemmen in Holland Rijnland. Deze basisonderbouwing hebben we gebaseerd op de Rijksladder (Bro), inclusief alle jurisprudentie hierover. Naast de Rijksladder moeten plannen ook voldoen aan de provinciale Ladder en -beleid.

Omdat diverse functies mogelijk zijn in meer globale en flexibele plannen geeft deze basismotivering strategische aandachtspunten en tips. Voor de onderbouwing van een plan met diverse functies is het zinvol deze motivering samen te lezen met de andere motiveringen voor wonen, winkels, kantoren en bedrijventerreinen.

## REGIONAAL LADDERONDERZOEK HOLLAND RIJNLAND

Gemeenten in Holland Rijnland zijn samen een traject gestart om efficiënter en effectiever met de Ladder voor duurzame verstedelijking om te gaan. Samenwerking bij de Ladder heeft immers voordelen in termen van informatieverzameling, minder gedoe, makkelijker onderbouwingen maken maar ook betere afstemming.

Onderdeel van deze gezamenlijke aanpak is het opstellen van 5 basismotiveringen op maat voor diverse stedelijke functies. Naast deze motivering voor meer globaal/flexibele plannen zijn er basismotiveringen gemaakt voor wonen, winkels, kantoren en bedrijventerreinen.

Naast een effectiviteits- en efficiëntieslag die met de basismotiveringen wordt beoogd geven de motiveren zicht op 'witte vlekken': wat is nodig voor een Ladderonderbouwing in Holland Rijnland voor verschillende stedelijke functies? De motiveringen zijn in de regio doorgesproken om te kijken waar gemeenten behoefte hebben om verder samen stappen te zetten.

In de motiveringen zijn per trede tips en mogelijke motiveerlijnen opgenomen in begeleidende teksten. Deze notitie is overigens geen blauwdruk, elke situatie kan anders zijn, bij de Raad van State is altijd sprake van casuïstiek. Ook jurisprudentie kan wijzigen. Gemeenten zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een adequate Laddermotivering in het kader van het Bro.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond plan A

Algemene beschrijving van het plan

### 1.1.1 Het concept: plan A <beschrijving>

## 1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6. lid 2. De tekst uit het Bro luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. er wordt beschreven dat de voorgenumen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. 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;
3. 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.’

De Ladder is van toepassing op een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Wij noemen dit trede 0. Pas als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet een ontwikkeling worden gemotiveerd volgens de treden van de Ladder.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH OVERZICHT LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING



In 2017 wordt de Laddertekst in het Bro vernieuwd. Op basis van de concepttekst die is vrijgegeven door de Minister taxeren wij dat er geen grote materiele effecten uitgaan van de wijziging. De definitieve tekst zal naar verwachting begin 2017 beschikbaar zijn. Mogelijk is als gevolg hiervan een actualisatieslag van de basismotivering zinvol.

#### GLOBALAAL BESTEMMEN EN DE LADDER, WAT IS VEREIST?

- Flexibiliteit vs. (rechts)zekerheid zijn dé relevante aspecten in uw bestemmingsplan. Hoe groter de flexibiliteit hoe groter de onzekerheid. Onzekerheid is niet erg maar moet wel opwegen tegen de voordelen van flexibiliteit.
- Bestemmingsplannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken moeten worden onderbouwd op basis van de Ladder. Ook flexibele bestemmingen.

#### STRATEGISCHE AANDACHTSPUNTEN VOOR GLOBALAAL BESTEMMEN EN DE LADDER

- Alles wat u mogelijk maakt in een Ladderplichtig plan moet worden onderbouwd op basis van de Ladder.
- Capaciteit in flexibele bestemmingsplannen nemen Ladderruimte in voor ontwikkelingen elders. Er is immers al een ruimtereservering opgenomen in het flexibele bestemmingsplan. Weeg dit af.
- Deel al bebouwd? Dan veelal representatieve invulling mogelijk (Ofwel: u houdt meer Ladderruimte beschikbaar voor ontwikkelingen elders).

### 1.3 Trede 0: plan A maakt een/ geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk en daarmee wel/niet Ladderplichtig

Om te bepalen of sprake is van een Ladderplichtige ontwikkeling is van belang of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 1.1.1. van het Bro geeft de volgende definitie voor een stedelijke ontwikkeling:

*‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocatie of andere stedelijke voorzieningen’.*

Plan A maakt planologisch Y1, Y2 en Y3 mogelijk en is daarmee Ladderplichtig.

#### GEEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING VOLGENS ARTIKEL 3.1.6 BRO?

Een motivering in het kader van een goede ruimtelijk ordening blijft vereist. Daarnaast moet de uitvoerbaarheid van een plan hoe dan ook worden onderbouwd volgens artikel 3.1.6 lid 1 Bro. Neem daarom altijd een Ladderachtige motivering op in de toelichting van een bestemmingsplan.

#### KRUIJELGEVALLENREGELING

Allereerst merken wij hier op dat de huidige provinciale verordening de Ladder (nog) ook van toepassing verklaart op plannen die mogelijk onder de kruimelgevallenregeling vallen. Omdat de kruimelgevallenregeling voor flexibel en globaal bestemmen zijn waarde kan hebben nemen we het hier wel mee.

Soms biedt de kruimelgevallenregeling – opgenomen in art. 4 bijlage 2 van het Bor – mogelijkheden om zonder uitgebreide procedure nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Hierdoor kan voor de in het Bor aangewezen categorieën gebruik worden gemaakt van deze regeling om (buitenplanse) flexibiliteit in te bouwen. Sinds 1 november 2014 is de kruimelgevallenregeling aanzienlijk verruimd. Ook onder de regeling vallen daardoor:

- Gebruikswijziging van bouwwerken: per 1 november niet gemaximeerd en de beperking dat dit niet voor woningen geldt, is ook komen te vervallen. Ook de omliggende gronden mogen worden gewijzigd. Buiten de bebouwde kom uitsluitend voor logiefuncties voor werknemers.
- Tijdelijk gebruik: per 1 november een nieuwe categorie. Hiervoor moest voor tijdelijke afwijkingen de uitgebreide procedure worden doorlopen en was tijdelijk gebruik beperkt tot 5 jaar. Met deze nieuwe categorie kan tijdelijk gebruik tot 10 jaar worden toegestaan, ongeacht locatie binnen of buiten de bebouwde kom en ongeacht type gebruik en omvang bebouwing. Enige voorwaarde is dat het aannemelijk is dat na 10 jaar de tijdelijke afwijking wordt én kan worden teruggedraaid.

#### DE CRISIS- EN HERSTELWET MAAKT LANGERE LOOPTIJD BESTEMMINGSPLANNEN MOGELIJK

‘Reguliere’ bestemmingsplannen hebben een looptijd van 10 jaar. Voor de Ladder betekent dit dat er binnen deze tijdsperiode sprake moet zijn van een ‘actuele regionale behoefte’. Dit is nodig voor de onderbouwing van trede 1. Soms heeft een plan een tijdshorizon van meer dan 10 jaar en kan dit een struikelblok vormen in de onderbouwing, het kan dan immers zo zijn dat de behoefte niet aangetoond kan worden.

De Crisis- en herstelwet maakt een langere looptijd van het bestemmingsplan mogelijk. Plannen die onder dit deel van de Chw-wet vallen mogen worden gemotiveerd met een looptijd van 20 jaar. Voor sommige plannen kan dit uitkomst bieden. Nadeel is dat de flexibiliteit in uw programmering vermindert wanneer u de behoefte voor de komende 10 jaar vastlegt in harde bestemmingsplannen, weeg dit af.

### 1.4 De marktregio voor plan A is B (per functie)

De marktregio van een plan is afhankelijk van de reikwijdte van de functies die mogelijk worden gemaakt. De marktregio kan daarmee verschillend zijn per functie. Onderstaand overzicht geeft een indicatie van de reikwijdte van verschillende functies.

#### GEDEELDE UITGANGSPUNTEN HELPEN STERK

Functie	Bepalen marktregio	Indicatie reikwijdte
Wonen	Verhuisbewegingen	Veelal lokaal/bovenlokaal
Bedrijventerrein	Bedrijfsverplaatsingen	Veelal (sub)regionaal
Winkels	Koopstromen	Zeer divers (buurtsuper/IKEA)
Kantoren	Bedrijfsverplaatsingen	Veelal (sub)regionaal/bovenregionaal
Leisure	Koopstromen	Zeer divers (café/jachthaven/pretpark)

Op basis van bovenstaande indicatieve reikwijdtes kunt u in Holland Rijnland en met provincie afspraken maken welke typen plannen u met wie afstemt. Ook kunt u mogelijk verdere afspraken maken over zeer specifieke functies waarvan u verwacht dat deze zich de komende jaren vaker gaan voordoen.

### 1.5 Plan A in relatie tot relevant beleid/ visiedocumenten/ structuurvisies etc.

Voor de legitimatie van globale/flexibele plannen helpen visie- en beleidsdocumenten sterk. Beschrijf daarom hier hoe het plan/concept – voor de ontwikkeling – past bij relevante beleidsafspraken, afhankelijk van het ingebrachte plan. En geef aan hoe al deze afspraken binnen de Ladder passen.



# 2 Plan A past binnen de Ladder

## 2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte (per functie)



### MOTIVEER 'TREDE 1' PER FUNCTIE DIE HET PLAN MOGELIJK MAAKT

Voor de actuele regionale behoefte is de vraag-aanbodsituatie binnen de marktregio van belang. Maak per functie een inschatting van de vraag voor de komende 10 jaar (20 jaar mogelijk voor een deel van de Chw-plannen). Voor het aanbod is relevant wat mogelijk is binnen de bestaande harde plancapaciteit. Vraag minus aanbod is vervolgens de actuele behoefte.

Bij sommige functies is geen/zeer beperkte uitbreidingsruimte. Effecten op de bestaande voorraad en leegstand staan dan centraal, zijn deze effecten aanvaardbaar of niet? Deze discussie speelt veelal bij winkels, kantoren en kan spelen bij bepaalde vormen van Leisure.

### STRATEGISCHE TIPS

- Kies bewust voor een beperkt aantal locaties (binnen uw gemeente/het plan) waar het bestemmingsplan flexibiliteit moet bieden. Niet alles flexibel!
- Neem altijd maxima op in het bestemmingplan, zo krijgt u meer grip op ontwikkelmogelijkheden en blijft Ladderruimte behouden. Ook hoeft u zo niet de behoefte te onderbouwen van een ontwikkeling die u niet realiseert.
- Ontwikkel visie. Wat moet zeker kunnen en wat niet? Sluit functies uit in het bestemmingsplan zodat een Laddermotivering voor deze functies niet nodig is en Ladderruimte behouden blijft.
- Start later met het bestemmingsplan(procedure) om flexibiliteit in het planproces te bouwen. Dit brengt mogelijk wel risico's op vertraging in de gebiedsontwikkeling met zich mee.
- Check of kruimelgevallenregeling mogelijkheden biedt. Onderbouwing goede ruimtelijke ordening blijft vereist maar lichtere toets.

## Plan A past daarnaast binnen provinciaal, regionaal en lokaal beleid

### GEMEENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN HELPEN STERK

Ideaal is als er (sub)regionale afspraken zijn tussen de gemeenten en provincie over de ontwikkeling in relatie tot Laddervereisten. Zoals: Ladderruimte kwantitatief en kwalitatief trede 1, visie op courante en incurante leegstand, omgaan met (leegstand-)effecten, etc.

## 2.2 Trede 2: Geen geschikte alternatieven voor plan A binnen bestaand stedelijk gebied

Om te bepalen op een locatie wel of niet onder bestaand stedelijk gebied (hierna: BSG) valt is allereerst het Bro, artikel 1.1.1, relevant. Voor BSG wordt in het Bro de volgende definitie gegeven:

*'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.'*

Daarnaast volgt uit de jurisprudentie dat de geldende bestemming relevant is. Geldt er een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt dan is er geen sprake van BSG (ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340). Het is niet vereist dat het geldende bestemmingsplan bouwmogelijkheden ten behoeve van stedelijke voorzieningen bevat, het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125).

### VOOR PROVINCIALE LADDER IS BEGRIP BESTAAND STADS- EN DORPSGEBIED (BSD) RELEVANT

Ontwikkelingen moeten naast de Rijks-Ladder ook voldoen aan de provinciale Ladder. Waar de Rijks-Ladder werkt met het begrip bestaand stedelijk gebied (BSG) hanteert de provincie het begrip bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). In de verordening is de volgende maatgevende definitie voor BSD gegeven:

*Onder bestaand stads- en dorpsgebied als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing, met inbegrip van daartoe bouwrijp gemaakte terreinen, ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid (uitgezonderd glastuinbouw), detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.*

Daarmee volgt de verordening op grote lijnen de definitie in het Bro met de interpretatie dat de provincie kassen niet onder het BSD en bouwrijpe terreinen wel onder het BSD rekent.

Plangebied van plan A is (on)bebouwd en ligt binnen/buiten het bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing, daarnaast laat het geldend bestemmingsplan wel/geen stedelijke functie toe: de locatie ligt binnen/buiten BSG.

### MOGELIJKE MOTIVEERLIJNEN WAAROM PLAN A BESTE LOCATIE IS VOOR DE NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING

Een deel van de motivering van deze trede komt voort uit trede 1, waarbij u immers de kwalitatieve eisen van de beoogde planologische functie benoemt en aangeeft dat u het verschil maakt tussen courante en niet courante leegstand waar de functie een effect op heeft.



Concreet hoort bij deze motivering:

- Motiveer dat u op de locatie kwaliteiten mogelijk maakt die op andere locaties niet kunnen landen. Dit bijvoorbeeld in geval van specifieke concepten of synergie met andere functies.
- Motiveer dat de leegstand van in BSG beperkt/kwalitatief niet aansluit bij de voorgenomen stedelijke ontwikkeling.
- Motiveer dat herstructurering/herontwikkeling/transformatie van bestaande panden geen alternatief bieden voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling.
- Leg uit dat u mogelijke inbreidingslocaties hebt bekeken en dat deze geen ruimtelijk alternatief bieden. Doe dit niet te gedetailleerd, hier kunnen weer gedetailleerde zienswijzen op komen (zie ook ECLI:NL:RVS:2015:487).
- Belangrijk: zorg voor een visie op gebieden, kansrijke en kansarme plekken. Lokale of regionale besluiten over ruimtelijke keuzes kunnen veel input leveren voor trede 1 en 2.

### 2.3 Trede 3: Plan A is passend ontsloten

#### PLAN A PASSEND ONTSLOTEN?

Geef trede 3 altijd expliciet plaats binnen uw Ladderonderbouwing. Trede 3 is feitelijk alleen van toepassing op locaties buiten BSG. Is dit het geval geef dat dan aan. Voor locaties buiten BSG moet u WEL motiveren hoe het plan passend ontsloten is. Dit betekent dat u moet onderbouwen dat de locatie naar de aard en de eisen van de ontwikkeling adequaat is ontsloten. Dit kunt u bijvoorbeeld doen door voor diverse modaliteiten de bereikbaarheid van de locatie te beschrijven. Meestal is een passende tekst van een halve pagina afdoende.