

**stec  
groep**



# Ladder Holland Rijnland

Basisonderbouwing plannen  
bedrijventerrein

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 is een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee wel/niet Ladderplichtig. ....	5
1.4 Marktregio is veelal Holland Rijnland of een subregio.....	5
<b>2 Plan A past binnen de Ladder</b>	<b>6</b>
2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte .....	6
2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld .....	8
2.3 Trede 3: plan A is passend ontsloten .....	9

# Voorwoord

Voor u ligt de basis Ladderonderbouwing voor bedrijven(terrein)plannen in Holland Rijnland die een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreffen. 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.

## 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 plannen voor plannen voor bedrijventerreinen zijn er basismotiveringen gemaakt voor wonen, winkels, kantoren en voor plannen die meer globaal/flexibel van aard zijn.

Naast een effectiviteits- en efficiëntieslag die met de basismotiveringen wordt beoogd geven de motiveren zicht op 'witte vlekken': wat is nodig voor een Ladderonderbouwingen 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.

## 1.2 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 voorgenomen 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.

### 1.3 Trede 0: plan A is een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling 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'.*

Relevant is dan of plan A is aan te merken als bedrijventerrein als bedoeld in het Bro. Voor bedrijventerreinen geldt dat vrijwel elk nieuw ruimtebeslag gekenmerkt wordt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Plan A maakt planologisch Y hectare bedrijventerrein 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 goede Ladderachtige motivering op in de toelichting van een bestemmingsplan.

### 1.4 Marktregio is veelal Holland Rijnland of een subregio

Het gaat bij de Ladder voor duurzame verstedelijking o.a. om het voorkomen van planoverschot op de (regionale) markt voor bedrijventerreinen. Onderzoek (CBS, 2013) wijst uit dat circa 90 tot 95% van de bedrijfsverplaatsingen binnen de COROP-regio plaatsvindt. Een groot deel blijft daarbij ook binnen de gemeentegrenzen, blijkt uit hetzelfde onderzoek. De bedrijfsruimtemarkt betreft dan ook voor een groot deel een lokale markt. Eerder onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (2007) toont aan dat de meeste (95%) van de bedrijfsverplaatsingen tussen 1999-2006 plaatsvond binnen de COROP-regio Agglomeratie Leiden en Bollenstreek. Dit geldt ook voor de COROP-regio Oost-Zuid-Holland (90%). Bovendien blijkt dat sprake is van een sterke interactie tussen de gemeenten in beide COROP-regio's binnen de bestuurlijke grenzen van Holland Rijnland.

#### MARKTREGIO AFLEIDEN VAN HOLLAND RIJNLAND MAAR MAATWERK

Er is weinig onderzoek beschikbaar om concreter – naast het bovenstaande te onderbouwen – wat de marktregio is. De behoefte voor bedrijventerreinen in Zuid-Holland is in ieder geval uitgewerkt op het niveau van Holland Rijnland. Deze bestuurlijke regio beslaat de COROP-regio's 'Agglomeratie Leiden en Bollenstreek' en een deel van 'Oost-Zuid-Holland'. Regionale afstemming over vraag en aanbod van bedrijventerreinen op het niveau van Holland Rijnland zorgt daarmee voor een goede basis voor de Ladder in de regio. Subregionale programmeringen over bedrijventerreinen moeten idealiter voldoen aan uitgangspunten op Holland Rijnland-niveau om discussies te voorkomen. Afwegingen over individuele bedrijventerreinplannen kunnen zeer zelden als lokale afweging worden weergegeven, de (sub)regionale context moet altijd worden betrokken blijkt uit jurisprudentie. Overigens kan incidenteel voor bepaalde typen bedrijventerreinen die zich kwalitatief onderscheiden (logistiek, NIMBY-bedrijvigheid) de marktregio soms groter zijn dan enkel Holland Rijnland. Voor gemeenten aan de 'rand' van Holland Rijnland kan het evengoed soms nodig zijn om de situatie buiten Holland Rijnland (eventueel in aanliggende andere provincie) te betrekken bij de Ladder.



# 2 Plan A past binnen de Ladder

## 2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte



Vraag naar bedrijventerreinen in de marktregio voor de periode 2016-2026 is circa X hectare

Op basis van de provinciale behoefte­raming is sprake van een actuele vraag van circa X hectare vraag naar bedrijventerrein in Holland Rijnland

Gemeenten in Zuid-Holland hanteren de provinciale behoefte­raming (2012) als basis voor het vaststellen van de vraag naar bedrijventerreinen en de programmering daarvan. De provinciale prognose is uitgewerkt op het niveau van Holland Rijnland (2012) en vastgelegd in de Verordening Ruimte en Mobiliteit. Hieruit blijkt een actuele vraag naar circa X hectare bedrijventerrein.

### BESCHIKBARE PROGNOSES VOOR TREDE 1

Schaalniveau	Beschikbare informatie trede 1	Opmerking
Holland Rijnland	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provinciale behoefte­raming (Ecorys, 2012), vastgelegd in Verordening Ruimte en Mobiliteit</li> <li>Nog niet: Regionaal afsprakenkader / bedrijventerrein­visie, incl. doorvertaling naar kwalitatieve segmenten en subregio's</li> </ul>	Update behoefte­raming op provinciaal niveau voorzien (incl. kwalitatieve vertaling) Nog geen plannen voor opstellen regionaal afsprakenkader bedrijventerreinen
Duin- en Bollenstreek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen aanvullende informatie beschikbaar</li> </ul>	-
Leidse regio (Stedelijke As)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subregionale raming Bureau Stedelijke Planning (2016)</li> </ul>	Regio(gemeenten) onderschrijven deze raming (nog) niet / status onbekend
Rijn- en Veenstreek	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subregionale raming Doorakkers Advies (2016)</li> </ul>	Status: subregionaal geaccepteerd / onderschreven

De provincie werkt aan een nieuwe vraaggerichte raming voor bedrijventerreinen. Deze is naar verwachting begin 2017 gereed.

#### KWALITATIEF MOTIVEREN DEELS MOGELIJK MITS RUIMTELIJK RELEVANT

U kunt trede 1 mede onderbouwen op kwalitatieve gronden, mits dat te onderbouwen is op basis van planologische gronden. De markt voor grote kavels bijvoorbeeld is te onderscheiden (als dit in het bestemmingsplan is opgenomen), net als de markt voor hogere milieucategorieën. Een mogelijke motiveerlijn kan dan zijn dat ondanks een zeker overaanbod in harde plancapaciteit, er wel een specifieke behoefte is aan een bepaald type terrein. Deze motiveerlijn moet uiteraard wel maximaal worden gedeeld met regio en provincie.

#### Het aandeel van de marktregio is circa X hectare van deze vraag

Binnen de specifieke reikwijdte van dit plan is vraag naar X hectare aan bedrijventerrein waarvan circa X hectare in het specifiek beoogde segment.

#### Harde plancapaciteit in marktregio goed voor circa Y hectare bedrijventerrein

Op basis van IBIS en Infodesk (en mogelijk opgenomen in sub-regionale uitwerking) blijkt dat de harde plancapaciteit in de marktregio ruimte biedt aan circa Y hectare bedrijventerrein. Specifiek voor segment A is de harde en beschikbare plancapaciteit Y hectare.

#### Plan A voorziet in een actuele behoefte van Z hectare bedrijventerrein in de marktregio

In de marktregio is sprake van een actuele behoefte van Z hectare bedrijventerrein. Hiertoe komen we door de vraag, circa X hectare, te confronteren met het aanbod in harde plannen, circa Y hectare.

#### UITBREIDING BEDRIJF OP BESTAANDE LOCATIE

Een regelmatig voorkomende situatie is een uitbreiding van een bedrijf op een bestaande locatie. Als het een ondergeschikte uitbreiding is, is dit in beginsel vaak goed te motiveren volgens de Ladder. De te onderbouwen motiveerlijn is dan:

- Het bedrijf groeit en heeft de uitbreiding nodig.
- De uitbreiding is ondergeschikt aan de bestaande vestiging.
- De huidige locatie is geschikt in alle opzichten.
- Verplaatsing van het hele bedrijf naar elders in de regio is in redelijkheid niet mogelijk (ook al is er harde plancapaciteit).
- Deze situatie is afgestemd met regio en provincie.

#### Plan A is bovendien regionaal en met provincie afgestemd

#### REGIONALE AFSTEMMING OP MAAT VOOR IMPACT PLAN

Het liefst is er een (sub-regionale) actuele bedrijventerreinvisie zodat niet over ieder plan een aparte onderbouwing moet komen en er eventueel onderzoeken moeten worden verricht.

Is er geen actuele bedrijventerreinvisie, laat dan zien hoe u dit plan regionaal hebt afgestemd op basis van de Ladder. Hoe groter de bovenlokale impact, hoe zorgvuldiger de afstemming dient te zijn verlopen.

## 2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

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 Rijksladder ook voldoen aan de provinciale Ladder. Waar de Rijksladder 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 VOOR PLANNEN BUITEN BSG EN DE '3 HECTAREKAART'

- Motiveer dat de leegstand van bedrijfsruimte in BSG beperkt/kwalitatief niet aansluit bij de voorgenomen stedelijke ontwikkeling.
- Motiveer dat herstructurering van bestaande bedrijventerreinen 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).
- Motiveer dat u op de locatie buiten BSG kwaliteiten mogelijk maakt die binnen BSG niet kunnen landen. Dit bijvoorbeeld in geval van zware milieucategorieën of specifieke concepten.
- Vanuit de verordening volgt een aanvullende voorwaarde voor ruimtelijke ontwikkelingen buiten BSD. Volgens de verordening moeten nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten BSD van meer dan 3 ha in het door Provinciale Staten (PS) vastgestelde Programma ruimte staan.



#### SAMEN VISIE HEBBEN OP VEROUDERING EN LEEGSTAND ZINVOL

Zorg voor een generieke visie op in- en uitbreiding en veroudering. U kunt dat samen doen als (sub)regio. Een heel logische regionale afspraak kan zijn: kavelgroottes op nieuwe bedrijventerreinen zijn minimaal 2.000 vierkante meter. Dit om (herontwikkeling en doorontwikkeling van) bestaande terreinen maximaal te benutten.

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

#### BEDRIJVENTERREIN 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.