

stec
groep



Ladder Holland Rijnland

Basisonderbouwing plannen winkels

Stec Groep aan Holland Rijnland

Peter van Geffen & Bouke Timmen
november 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
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 De marktregio voor plan A is B.....	5
1.5 Winkelstructuur van de marktregio	5
1.6 Plan A in relatie tot relevant beleid	6
2 Plan A past binnen de Ladder	7
2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte	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 winkelplannen 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.

Verschillende type winkelplannen vragen een andere Ladderonderbouwing. Een belangrijk kenmerk van de winkelmarkt is dat nieuwe ontwikkelingen vrijwel altijd een effect hebben op de bestaande winkelstructuur. Dit ook omdat delen van de winkelmarkt krimpen. In een Ladderonderbouwing moet u daarom aantonen dat de nieuwe winkelontwikkeling geen onaanvaardbare effecten heeft op de bestaande winkelstructuur. Visie en gezamenlijke uitgangspunten op (sub)regionaal, lokaal en (winkel-)gebiedsniveau vormen hiervoor de basis.

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 winkels zijn er basismotiveringen gemaakt voor wonen, bedrijventerreinen, 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



Bron: Ministerie van I&M, 2012. Bewerking stec groep, 2016.

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’.

Plan A maakt planologisch Y mogelijk en is daarmee Ladderplichtig. Voor detailhandel geldt dat vrijwel elk nieuw ruimtebeslag gekenmerkt wordt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, er is een lage ondergrens. Ook worden er veel procedures gevoerd over winkels, de kans op beroep bij de Raad van State is dus bovengemiddeld.

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.

1.4 De marktregio voor plan A is B

De marktregio van een plan is afhankelijk van reikwijdte van de functie die mogelijk wordt gemaakt. Voor winkels wordt hiervoor veelal koopstromenonderzoek gebruikt. De winkelmarkt is zeer divers waarbij voor verschillende type winkels een andere marktregio geldt. In onderstaand overzicht is een indicatie gegeven van de reikwijdte van verschillende type winkels.

Type winkel	B: indicatieve reikwijdte
Supermarkt	Lokaal / intergemeentelijk
(uitbreiding) wijkwinkelcentrum	Subregionaal
(vernieuwing) binnenstad	Regionaal / subregionaal / lokaal
Solitaire GDV/PDV vestiging	Regionaal
(uitbreiding) PDV locatie	(Boven)regionaal / subregionaal
Factory Outlet Center	Bovenregionaal

MAAK REGIONALE AFSPRAKEN OVER ‘DE REGIO’

Op basis van bovenstaande indicatieve reikwijdtes kunt u in Holland Rijnland en met provincie afspraken maken welke typen plannen u met wie afstemt. Supermarktplannen zijn vaak een lokale afweging of een afweging met buurgemeenten. Andere plannen vergen vaak meer afstemming volgens de Ladder.

1.5 Winkelstructuur van de marktregio

Bij de Ladder voor winkels gaat het veelal over (acceptabele en niet acceptabele ruimtelijke) effecten van een ontwikkeling op de bestaande winkelstructuur. Hiervoor is een beschrijving van de winkelstructuur in de marktregio heel zinvol. Neem hiervoor de volgende aspecten mee:

- Aanbod/voorraad naar segment (mogelijke bron: Locatus).
- Winkelconcentratiegebieden (mogelijke bron: Locatus).
- Leegstand (mogelijke bron: Locatus).
- Koopstromen (mogelijke bron: Koopstromen Randstad 2011, beperkt bruikbaar vanwege leeftijd).
- Economisch functioneren detailhandel / presteren winkelgebieden (bron: regionaal/lokaal beleid).
- Nieuwbouwplannen (lokaal/regionaal planoverzicht / lokaal/regionaal beleid).

1.6 Plan A in relatie tot relevant beleid

Voor de legitimatie van winkelpannen is detailhandelsbeleid meestal cruciaal. Beschrijf daarom hier de – voor de ontwikkeling– relevante beleidsafspraken, afhankelijk van het ingebrachte plan. En geef aan hoe deze afspraken binnen de Ladder passen.

	Beleidsstuk	Relevante beleidstekst
Nationaal/Europa	<ul style="list-style-type: none"> • Europese Dienstenrichtlijn 	
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening Ruimte en Mobiliteit • Programma Ruimte • ... 	
Regio / subregio	<ul style="list-style-type: none"> • Retailvisie Leidse regio • Strategie voor detailhandel op perifere locaties Holland Rijnland • ... 	
Lokaal	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie gemeente X • ... 	
Gebied	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsvisie X 	

DETAILHANDELSBELEID PROVINCIE

Aanvullend op de Ladder geven de Verordening en het Programma Ruimte richting aan provinciaal concentratiebeleid voor detailhandel. De aspecten 'locatie' en 'volume' staan daarin centraal.

Volgend uit de verordening voorziet een bestemmingsplan uitsluitend in nieuwe detailhandel binnen de centra op gronden (a) binnen of direct aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken; (b) binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe woonwijk; (c) binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen winkelconcentratie als gevolg van herallocatie.

In het Programma Ruimte wordt verder onderscheid gemaakt tussen 'te ontwikkelen centra', 'te optimaliseren centra' en 'overige aankoopplaatsen. De eerste twee categorieën omvat het geheel aan hoofd- en ondersteunende centra met een bovenlokale functie. De overige aankoopplaatsen vervullen een lokale functie.

- Te ontwikkelen centra: streven is opwaarderen van de detailhandelsfunctie. Wanneer dit past bij de Ladder kan hierbij sprake zijn van uitbreiding van het winkelareaal.
- Te optimaliseren centra: hier wordt gewerkt aan verbetering van de concurrentiepositie, in principe zonder netto toevoeging van winkelmeters. Een eventuele beperkte uitbreiding moet in het teken staan van structuurversterking van het centrum.
- Overige aankoopplaatsen: deze plaatsen zullen veelal niet in omvang kunnen groeien. Beperkte uitbreiding enkel mogelijk onder voorwaarden.

Uitzonderingen hierop voor ontwikkeling buiten de centra staan benoemd onder lid 3 van artikel 2.1.4 van de verordening.

Voor ontwikkelingen binnen de centra met een omvang van meer dan 2.000 m² bruto vloeroppervlak, moet vanuit de provinciale verordening (voor de Ladder geldt een soortgelijke afweging) worden aangetoond dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat en mede met het oog hierop advies is gevraagd aan de adviescommissie detailhandel Zuid-Holland. Voor ontwikkelingen buiten de centra ligt de ondergrens op 1.000 m² bruto vloeroppervlak.

2 Plan A past binnen de Ladder

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

Wel/beperkt uitbreidingsruimte voor detailhandel in de marktregio

Op basis van Distributie Planologisch Onderzoek circa X m² vvo uitbreidingsruimte tot en met 2025 Uitwerking DPO: marktanalyse van de vraag in de marktregio voor de functie. Ook wanneer geen sprake is van uitbreidingsvraag (wat regelmatig het geval is gezien het feit dat delen van de winkelmarkt een krimpmarkt betreffen) kan een ontwikkeling aanvaardbaar zijn. Zie ook de combinatie met het volgende kopje.

Dit DPO kunt u op planniveau laten uitvoeren, maar het is goedkoper dit op subregionaal of regionaal niveau te laten uitvoeren. Dat scheelt in de kosten en onderzoekslasten voor onderbouwingen.

Bovendien voorziet plan A in een kwalitatieve behoefte – op basis van trends en ontwikkelingen – Beschrijving op basis van trends en ontwikkelingen in welke kwalitatieve behoefte een plan voorziet. Ondanks krimp in de winkelmarkt kan er zoals hiervoor aangegeven een kwalitatieve behoefte zijn. Die hangt samen met bijvoorbeeld:

- Schaalvergroting in de supermarkten (ondanks dat dit effecten heeft op andere, te kleine supermarkten).
- Sommige segmenten in PDV.
- Grote units in het centrum (terwijl u het centrum compacter maakt bijvoorbeeld).
- Bepaalde zeer vernieuwende concepten met specifiek programma van eisen.

Belangrijk is met elkaar als (sub)regio en provincie hier uitgangspunten voor te hebben in combinatie met aanvaardbare en onaanvaardbare ruimtelijke effecten.

Ruimtelijke effecten plan A aanvaardbaar

Beschrijving ruimtelijke effecten van ontwikkeling op winkelstructuur. Is dit aanvaardbaar? (sub)regionale, lokale, gebiedsvisies vormen hiervoor de basis.

VERSCHIL AANVAARDBARE EN NIET AANVAARDBARE LEEGSTAND ESSENTIEEL

Het duiden van de ruimtelijke effecten is een heel belangrijk onderdeel voor onderbouwing van winkelplannen. Als u samen de effecten op de winkelstructuur en de effecten op leegstand acceptabel acht, kunt u een groot deel van de Ladderonderbouwing geven. Dit vergt dus een goede analyse van de winkelstructuur (zie 1.5) en het benoemen van acceptabele versus niet acceptabele leegstand. Daarbij is het verschil in courante en niet courante leegstand (het eerste type leegstand moet u meenemen als mogelijk aanbod beschikbaar voor trede 1, het tweede kunt u 'accepteren' en 'aanvaarden'). Feit is wel dat u hier dan onderbouwde visie over moet hebben die gedeeld wordt met de regio en provincie. De meeste gemeenten hebben deze visie niet, deze moet dan op planniveau worden gemaakt.

Voor de acceptabele en aanvaardbare (leegstands)effecten is het zinvol visie te hebben, dit helpt sterk in uw onderbouwing. Hoe zorgt u ervoor dat deze leegstand bijvoorbeeld door verkleuring, sloop of transformatie wonen wordt opgelost? Veel visie op de leegstand is dus zinvol.

GEMEENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN HELPEN STERK

Ideaal is als er (sub)regionale afspraken zijn tussen de gemeenten en provincie over bovenstaande elementen. Zoals: DPO-ruimte, segmenten waar kwalitatieve behoefte is (ook al is er geen 'kwantitatieve behoefte') en visie op courante en incurante leegstand, inclusief: welk deel van uw winkelstructuur zal afsterven en hoe gaat u daar mee om. Er zijn veel winkelplannen, daarom loont het om hier verder over door te spreken. U hoeft niet direct per se een Ladderproof winkelvisie te hebben, al is dat natuurlijk wel het ideaal, u kunt ook enkele deelstappen oppakken zoals hier beschreven.

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 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 WAAROM PLAN A BESTE LOCATIE IS VOOR DE BEOOGDE FUNCTIE

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 de leegstand van winkelruimte in BSG beperkt/kwalitatief niet aansluit bij de voorgenomen stedelijke ontwikkeling.

- Motiveer dat herstructurering/herontwikkeling/transformatie van bestaande (winkel)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).
- 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.
- Belangrijk: zorg voor een visie op winkelconcentratiegebieden, 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.