

Leiden/Arnhem, najaar 2016

Beste bestuurders van Holland Rijnland,

U heeft ons eind 2015 opdracht gegeven om samen met u en uw medewerkers stappen te zetten in het verder denken en werken met de Ladder voor duurzame verstedelijking. Het afgelopen half jaar hebben we hieraan samen met u gewerkt. Ook de provincie was betrokken. In deze brief een reflectie op de voortgang, bereikte resultaten en bestuurlijke discussiepunten.

1. Achtergrond, opdracht en gemaakte producten

De Ladder is rijksbeleid sinds oktober 2012, en ook opgenomen in de VRM (Visie Ruimte en Mobiliteit) en provinciale verordening. Voorgeschreven is dat bij nieuwe ruimtelijke plannen er daadwerkelijk behoefte moet zijn, en dat inbreiding voor uitbreiding gaat. Ook moeten plannen met bovenlokale impact regionaal zijn afgestemd. Dit alles via een zorgvuldige toets aan de Ladder. De Ladder geldt voor vrijwel alle stedelijke functies (van woonplannen tot winkels, kantoren, bedrijventerreinen en zelfs kerken en bibliotheken) en gaat daarmee als satéprikker door veel beleidskokers heen.

De Ladder geldt conform jurisprudentie en richtlijnen van de provincie voor alle woonplannen vanaf circa 10 woningen en de planologische toevoeging van bedrijfsruimte, winkelruimte en kantoorruimte vanaf circa 300 – 500 vierkante meter.

Omdat de Ladder tot heel veel discussies met provincie en bij de bestuursrechter (vooral Raad van State) heeft geleid, wilde uw regio via dit traject onderzoeken waar verdere intergemeentelijke samenwerking mogelijk en nuttig is op de Ladder. Doel van het onderzoek is om als Holland Rijnland stappen te zetten in het denken en werken met de Ladder. Daarbij is en wordt beoogd:

- Efficiencyvoordelen te behalen bij Ladderonderbouwingen door samenwerking
- Stappen te zetten in het Ladderproof maken van bestemmingsplannen
- Stappen te zetten richting regionaal afgestemde visies en plannen
- Samenwerking te bevorderen aan de voorkant, in plaats van discussie aan de achterkant, ook met provincie

Stec Groep, uw mensen en de mensen van de provincie hebben hiertoe de volgende kennis- en onderzoekswerkzaamheden verricht onder leiding van de bestuurlijke stuurgroep:

- Meerdere Ladder-trainingen en Ladder-sessies in subregio's en op het niveau van Holland Rijnland;
- Vijf basis Ladder-motiveringen opgesteld voor wonen, kantoren, winkels, bedrijventerreinen en gemengd, flexibel bestemmen, bruikbaar voor de honderden Ladder-motiveringen die in de regio komende jaren moeten worden gemaakt;
- Verdieping kantoren, als voorbeeld ook voor de andere functies;
- Bespreking stukken in AO Wonen, AO EZ, bestuurlijke sessies en begeleidingscommissie;
- Bijdragen aan het Ladder-denken in de regio en de cultuurverandering die daarbij hoort. En discussie over de nieuwe Ladder (die in de loop van 2017 wordt ingevoerd en zoals het er nu naar uitziet weinig verandering inhoudt voor u) en de Omgevingswet.

Regelmatig zijn in dit traject nieuwe keuzes gemaakt om het goed te laten aansluiten bij de wensen van de gemeenten. Daarbij is telkens maximale samenwerking gezocht met de 'beleidskokers' zoals AO Wonen en AO EZ. Omdat de Ladder overal doorheen gaat (door alle beleidssegmenten), was het regelmatig een zoekproces dat zeker niet nu al geheel is afgerond.

Hierna gaan we in op de belangrijkste bestuurlijke aandachtspunten.

2. Wonen: categorie 4-projecten en kwalitatieve programmering belangrijk, plus voldoende flexibiliteit realiseren voor nog onbekende initiatieven

De woningmarkt trekt na een lange crisis goed aan en er zijn veel initiatieven. Om hier goed op in te kunnen spelen heeft uw regio al een systematiek van programmeren met afspraken met de provincie. In heel veel gevallen houdt deze systematiek stand bij de Raad van State.

Verbeteringen zijn mogelijk op de volgende manier:

- De onderbouwing van de zogenaamde categorie 4-projecten (bovenregionale behoefte) achten wij niet voldoende sterk en actueel. Daar moet u met de provincie een oplossing voor zoeken, bijvoorbeeld door een reële markttechnische en Ladderproof inschatting van bovenregionale behoefte en het aandeel (bovenregionale) trekkracht van plannen/locaties;
- Uw wijze van kwalitatief programmeren kan nog beter, door bijvoorbeeld focus op verschillende typen woonmilieus en/of doelgroepen, al zult u op dit vlak niet veel problemen met de Raad van State krijgen;
- In sommige gemeenten en subregio's is kwalitatieve behoefte aan nieuwbouw maar is kwantitatief een overaanbod van harde bestemmingsplannen voor wonen. Bijvoorbeeld voor grote uitbreidingslocaties/weilandplannen. Deprogrammeren van harde bestemmingsplannen die niet aan de vraag voldoen is dan nodig, een zware bestuurlijke opgave gezien financiële en juridische aspecten (grondexploitaties, contracten met ontwikkelaars), waarbij samenwerking in de regio risico's echter kan reduceren. Zonder deprogrammeren blijft flexibiliteit in de programmering zeer beperkt en kunnen mindere plannen goede plannen 'in de weg zitten';
- De aanpak van trede 2 is op dit moment per gemeente anders. Trede 2 vraagt voor weilandplannen te onderbouwen waarom een ontwikkeling niet op inbreidingsplekken kan. Daarbij komen er in iedere gemeente veel transformatie- en inbreidingsplannen aan die veelal nog niet in beeld zijn. Bijvoorbeeld transformatie of herontwikkeling van scholen, verpleeghuizen, kantoren, winkels, et cetera. Vormen van wonen zijn vaak een zeer goede invulling. Een meer uniforme wijze van onderbouwing van trede 2 kan sterk helpen, ook de provincie heeft ambtelijk aangegeven dit een belangrijk aspect te vinden. Slim is bijvoorbeeld om in de woonprogrammering voldoende ruimte en flexibiliteit op te nemen om zo ruimte te hebben voor trede 2. Dat zal vooral een probleem zijn in gemeenten met te veel harde bestemmingsplancapaciteit, zie vorige punt.

Uw beleidsmedewerkers wonen (AO Wonen) en de provincie onderkennen deze aspecten en nemen ze op in hun acties.

3. Kantoren: veel visie op en afspraken nodig over de bestaande voorraad en transformatie, inclusief deal met de provincie

Er is in uw regio al langer een discussie over kantoren, ook met de provincie. Kantoren is een krimpmarkt waarbij kwantitatieve groei amper nodig is. Wel is er nog uitbreiding van kantoren nodig door een kwalitatieve behoefte (aanbod voldoet niet aan de vraag), daarbij is er wel veel

visie nodig op de bestaande voorraad en mogelijkheden tot transformatie. De kantorenstrategie gaat nu ten dele in op leegstand. Genoemde elementen zitten maar beperkt in de bestaande prognoses zoals die van EIB uit 2014 die in het bijzonder uitbreidingsvraag prognosticeert.

De provincie maakt een nieuwe prognose voor de kantoorbehoefte en stelt deze in 2017 vast. Sluit hier als regio bij aan. We adviseren daarbij veel grip te krijgen op de vervangingsvraag en bestaande voorraad, dat zijn immers belangrijke drivers achter een mogelijke kwalitatieve behoefte aan nieuwbouw. De verdieping op kantoren die binnen het Ladderonderzoek is uitgevoerd geeft hiervoor al veel inzicht.

Ook raden we aan – zie de adviezen bij wonen – in de woonprogrammering rekening te houden met de transformatiemogelijkheden van kantoren en andere leegkomende gebouwen naar o.a. wonen. Een deel van de mogelijke transformatie-initiatieven is nu namelijk nog niet bekend, ze ontstaan als een gebouw (zeer) langdurig leeg staan. Voor transformatie moet dan wel ‘Ladder-ruimte’ en flexibiliteit zijn in de woonprogrammering.

4. Bedrijventerreinen: regionale visie essentieel maar ontbreekt

Regionale bedrijventerreinvisies voor Holland Rijnland of subregio’s ontbreken. Ze zijn ook op dit moment niet verplicht voor de provincie, wel ten zeerste aanbevolen. Voor Ladder-afwegingen zijn (sub)regionale bedrijventerreinvisies ook zeer gewenst, mede omdat er voor zover ons bekend meerdere initiatieven zijn voor nieuwe bedrijventerreinen of uitbreidingen van bestaande terreinen, en de regionale of bovenlokale impact van bedrijventerreinen groot is. Ook zijn er vaak veel procedures en discussies over bedrijventerreinen met provincie, belanghebbenden/omgeving en Raad van State.

Daarom adviseren we een bedrijventerreinvisie voor Holland Rijnland te maken, of in ieder geval op korte termijn te inventariseren welke mogelijke initiatieven er zijn voor (uitbreidingen van) bedrijventerreinen, en deze in onderlinge samenhang te beoordelen vanuit de Ladder. Welke plannen voegen echt nog wat toe aan de bestaande voorraad en zijn nodig? Welke regionale afspraak maak je daarover? Vanuit de regio wordt bijvoorbeeld specifiek aandacht gevraagd voor HMC-bedrijven, hoe ga je hier mee om? En hoe neem je onbebouwde kavels mee in de behoefte-raming?

De provincie maakt nu een nieuwe bedrijventerreinraming die begin 2017 wordt vastgesteld. Daarbij wil de provincie ook met de regio’s nieuwe uitgangspunten voor vraaggericht, flexibel programmeren afspreken. Sluit hier als regio bij aan.

5. Winkels: Leidse regio heeft al visie, Rijn en Veenstreek gaat hem nu maken, veel Ladder-discussies rondom winkels met honderden plannen

Van de provincie hoeft Holland Rijnland niet per se een (sub)regionale detailhandelsvisie te hebben. Het is echter wel heel erg aan te raden, zo geeft ook de provincie aan. Dit omdat er heel veel winkelplannen zijn en komen. En er veel Ladder-kwesties zijn, omdat winkels in principe geen kwantitatieve groeiemarkt is, er veel leegstand is en dus veel visie vereist is op wat kwalitatief eventueel nog een toevoeging is, waar dan en wat de relatie is met leegstand.

De Retailvisie voor de Leidse regio biedt al goed richting voor Ladderonderbouwingen in deze (sub)regio, zo is het benoemen van kansloze winkelgebieden heel zinvol voor het onderscheid tussen kansrijke en kansarme plekken en aanvaardbare en niet aanvaardbare leegstand. Op planniveau moet straks blijken of de Retailvisie voor de Leidse regio helemaal voldoet voor individuele Ladderonderbouwingen, of eventueel nog niet concreet genoeg is en/of te veel ruimte laat. Daar zouden bijvoorbeeld nu al wel botsproeven voor gedaan kunnen worden. Dit zou juist ook zinvol kunnen zijn, omdat andere subregio's de systematiek van de visie voor de Leidse regio's overwegen over te nemen.

We adviseren bij winkels specifiek in te zetten op regionale Ladder-afspraken over:

- Supermarkten; er is grote behoefte aan schaalvergroting in de supermarkten, terwijl er veelal in principe (kwantitatief) genoeg meters zijn. Daarom is veel (gemeentelijke en bovengemeentelijke) visie nodig op de selectie van winkelconcentratiegebieden waar schaalvergroting moet gebeuren, de schaalvergroting moet immers bij voorkeur enkel plaatsvinden op toekomstbestendige concentratiegebieden die de winkelstructuur versterken. En er moet veel visie komen op winkelconcentratiegebieden zonder toekomst, inclusief transformatiemogelijkheden van lege winkels zonder toekomstwaarde (bijvoorbeeld naar wonen, zie eerder);
- PDV, zoals tuinentra en bouwmarkten. Dit zijn namelijk de segmenten waar veel Ladder-discussies zijn, ook met de provincie, en waar vrij snel bovenlokale en regionale afstemming nodig is.

Het gaat bij supermarkten en PDV-locaties om naar schatting tientallen plannen en publieke afwegingen komende jaren in Holland Rijnland.

6. Gemengde bestemmingsplannen met veel wens tot flexibiliteit in programma (zoals organische gebiedsontwikkeling): kies voor enkele plekken in de gemeente waar u dit wilt, en geef realistische grenzen aan

Naast de functies wonen, kantoren, bedrijventerreinen en winkels is binnen het onderzoek aandacht besteed aan gemengde bestemmingsplannen van gemeenten waar veel wens is tot flexibiliteit in het programma. In de praktijk is steeds vaker behoefte aan globale plannen om zo flexibiliteit te houden richting toekomstige ontwikkelingen. Vaak gebeurt dit door meerdere bestemmingen mogelijk te maken binnen een plan. Via vraaggerichte en organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie moet een plan dan verder worden ingevuld. Ook zijn er via de crisis- en herstelwet mogelijkheden om meer flexibiliteit in het bestemmingsplan te krijgen onder andere om te werken met 20 jaar onderbouwingsperiode.

Belangrijk daarbij is goed af te wegen hoeveel flexibiliteit en planologische ruimte u wilt in dit bestemmingsplan. Alles wat u mogelijk maakt in een Ladderplichtig plan moet namelijk worden onderbouwd op basis van de Ladder en telt mee in uw programmering. Zo tellen gronden waar u wonen, kantoren en winkels mogelijk maakt allemaal maximaal mee in de Ladderruimte voor deze functies richting ontwikkelingen elders of later.

Enkele strategische tips:

- Kies bewust voor een beperkt aantal locaties (binnen uw gemeente/het plan) waar het bestemmingsplan flexibiliteit moet bieden. Niet alles flexibel dus.
- Neem altijd maxima (kwantitatieve plafonds) op in het bestemmingplan per functie, zo krijgt u meer grip op ontwikkelmogelijkheden en blijft Ladderruimte behouden voor andere



stec groep

plekken. Ook hoeft u zo niet de behoefte te onderbouwen van een ontwikkeling die u niet realiseert.

- Start mits mogelijk later met het bestemmingsplan(procedure) als de beoogde functies veel helderder zijn. Eventueel kan de nieuwe rijks-Ladder (waarbij de Ladder-toets bij flexibele planvorm zoals uitwerkingsplannen kan verschuiven naar een later stadium) soelaas bieden.
- Een optie is ook de flexibiliteit die u aanbiedt te beperken tot de ontwikkelfase van het plan, als het gebied is 'uitontwikkeld' kunt u het bestemmingsplan dan aanpassen aan de gerealiseerde functies.

Heel belangrijk voor deze gemengde plannen met grote wens tot flexibiliteit is dus dat u visie ontwikkelt op het plan, liefst in de gemeentelijke of regionale context. Dit helpt sterk in uw Ladderonderbouwing. Wat moet zeker kunnen in het plangebied wat betreft typen functies en volume, en wat niet? Kunt u functies nu al uitsluiten in het bestemmingsplan zodat een Laddermotivering voor deze functies niet nodig is en Ladderruimte behouden blijft. Verder is zeker bij Laddermotiveringen voor meer globale bestemmingsplannen altijd maatwerk geboden.

7. Conclusies en totaalbeeld Ladder per functie

Functie, oordeel	Vervolgacties	situatie zonder actie (stel dat u niets doet)
<p>Wonen: goed bezig, verder professionaliseren</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - onderbouwen bovenregionale behoefte voor categorie-4 plannen. - beter kwalitatief programmeren in de regio. - uniforme aanpak en/of afspraken over trede 2 (leegstand en inbreidingsmogelijkheden), zoals vrije ruimte/flexibiliteit houden in programmering. 	<ul style="list-style-type: none"> - markt die het komende jaren naar verwachting goed blijft doen in Holland Rijnland. - regionaal systeem van programmeren houdt in veel gevallen stand bij de RvS. - onderbouwing categorie-4 plannen onvoldoende actueel en sterk waardoor Ladderrisico's in eventuele procedures. - regionaal kwalitatief programmeren kan beter.
<p>Kantoren: actie nodig/zinvol</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - provincie maakt een nieuwe prognose voor de kantorenbehoefte, vaststelling in 2017. sluit hier als regio vroegtijdig bij aan. - als regio samen met provincie werken aan veel visie op bestaande voorraad als input voor prognose, zie ook verdieping kantoren. - koppeling leggen met woonprogrammering. 	<ul style="list-style-type: none"> - vervangingsmarkt met amper kwantitatieve groei, wel nog kwalitatieve behoefte aan kantoren. - geen gemeenschappelijke (visie op) aanpak kantoren en leegstand/transformatie. - Veel discussies op planniveau, ook met provincie.

stec groep

<p>Bedrijventerreinen: actie nodig/zinvol</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - inventariseren mogelijke initiatieven voor (uitbreiding van) bedrijventerreinen en deze vanuit onderlinge samenhang beoordelen vanuit Ladder, nog beter is het opstellen bedrijventerreinvisie voor Holland Rijnland - maken van afspraken over uitgangspunten, ook met provincie, over vraaggericht, flexibel programmeren. - provincie maakt een nieuwe bedrijventerreinenraming, vaststelling begin 2017. sluit hier als regio vroegtijdig bij aan. 	<ul style="list-style-type: none"> - regionale bedrijventerreinvisies ontbreken in Holland Rijnland. - niet voor alle (sub)regio's een bedrijventerreinenraming beschikbaar - veel discussies op planniveau, ook met provincie.
<p>Winkels: actie nodig/zinvol</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - regionale afspraken vanuit Ladder over supermarkten en PDV-locaties zoals tuincentra en bouwmarkten. - veel visie ontwikkelen op bestaande voorraad en winkelstructuur. benoemen kansloze en kansrijke winkelgebieden en onderscheid maken tussen aanvaardbare en niet aanvaardbare leegstandseffecten. - Leidse retailvisie geeft al veel richting, zie verder ook verdieping kantoren ter inspiratie. 	<ul style="list-style-type: none"> - in principe is de winkelmarkt geen groei- maar krimpmarkt, daarom gaat het bij de Ladder veelal om leegstandseffecten: zijn deze aanvaardbaar? Hierop nu vaak onvoldoende visie. - Leidse regio goed bezig, andere (sub)regio's nog weinig materiaal. - veel discussies op planniveau, ok met provincie.

Tot slot

De rijks-Ladder blijft, zo heeft de minister aangegeven deze zomer bij bekendmaking van de nieuwe concept-tekst voor de Ladder. Hij zal ook overgaan in de nieuwe Omgevingswet aldus de minister. In 2017 wordt de Laddertekst in het Bro vernieuwd. Op basis van de concept-tekst die is vrijgegeven door de Minister taxeren wij dat er geen grote materiele effecten uitgaan van de wijziging. Sowieso is het strategische Ladder-denken zinvol om de regio op lange termijn te versterken.

We wensen u veel succes bij het verder samenwerken op het vlak van de Ladder!

Hartelijke groet,

Bouke Timmen en Peter van Geffen

Hieronder vindt u het ambtelijk advies dat is opgesteld door de begeleidingscommissie.

Ambtelijk advies voor vervolg regionaal traject rondom Ladder voor duurzame verstedelijking: organiseer integrale afstemming vraag en aanbod

In de begeleidingscommissie van het regionaal traject rondom de Ladder voor Duurzame Verstedelijking zijn de motiveringen en het kopstuk van Stec Groep uitgebreid besproken. Belangrijke conclusie is dat het ladderdenken wordt voortgezet, aangezien het de onderlinge ruimtelijke samenhang vergroot en als randvoorwaardelijk wordt gezien voor de aantrekkelijkheid van de regio.

Het advies luidt kort gezegd als volgt:

Het goed omgaan met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking vergt goede ruimtelijke ordening. Belangrijk daarbij is regionale afstemming van vraag en aanbod van ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Geconstateerd wordt dat:

1. Op regionaal niveau voor wonen en kantoren een visie is ontwikkeld, en dit voor winkels en bedrijven in sommige subregio's op wordt gepakt en in andere niet;
2. Verdere visievorming – conform de in regionaal verband gemaakte afspraken - vooral op subregionaal niveau ontwikkeld dient te worden;
3. De opzet van een strategische afstemmingsgroep voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen behulpzaam kan zijn bij verdere visievorming en totstandkoming van toekomstige ontwikkelingen en goede ruimtelijke ordening (conform de Ladder).

Hoe ziet deze strategische afstemmingsgroep er op hoofdlijnen uit? Wat levert deze groep als zij goed haar werk doet? Kernwoorden hierbij zijn:

- Inzicht in ruimtelijk-economische behoeften: op basis van huidige en nog op te zetten monitorinstrumenten van provincie en gemeenten (zoals bedrijvenmonitor, kantorenmonitor, woningenbehoefteonderzoek ect.)
- Inzicht in het aanbod: wat zijn de grote ontwikkelingen in de (sub)regio, welke belangrijke spelers hebben belangstelling welke initiatieven hangen er boven de markt?
- Door het inzicht in vraag en aanbod wordt er overzicht geboden over wat er speelt in de markt en hoe daar als gemeenschappelijke overheden op kan worden gereageerd
- Integrale werkwijze, waarbij ontwikkeling in sectoren als wonen, kantoren, bedrijven, winkels in samenhang met elkaar worden bekeken
- Onderlinge afstemming en onderhandeling: wie kan welke behoefte uit de markt op dit moment het beste faciliteren?
- Komen tot een bestuurlijk advies: er komt een gezamenlijk advies richting de betrokken bestuurders over een of meerdere concrete ontwikkelingen

stec groep

Het gaat hierbij dus om inzicht, duiding en politiek advies/keuzes. Uitgangspunt daarbij is dat er vanuit het inzicht en overzicht gestuurd kan worden. Waar willen we welke ontwikkelingen faciliteren? Per subregio wordt hiervoor in dit proces een ruimtelijk kader ontwikkeld. Deze kaders zijn soms dus al ontwikkeld, maar worden niet van bovenaf opgesteld.

We denken hierbij aan ambtelijke een groep georganiseerd op het niveau van de subregio, waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd (niveau: strateeg/management) als de provincie. Wanneer positief wordt besloten over dit voorstel wordt deze structuur in onderling overleg nader vormgegeven. De subregio's organiseren zelf de afstemmingsgroepen. Holland Rijnland faciliteert het proces en organiseert de afstemming op regionaal niveau (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Wanneer op subregionaal niveau wordt geconstateerd dat ontwikkelingen zich op een hoger schaalniveau afspelen (dat kan bijvoorbeeld het geval zijn met een vraagstuk over een logistiek terrein), vindt de afstemming regionaal plaats tijdens de regionale ambtelijke overleggen en regiomiddagen.