

Notitie toepassing Ladder voor duurzame verstedelijking t.b.v. aanvraag omgevingsvergunning Zijlbaan 20.

Aanvraag omgevingsvergunning Zijlbaan 20

Het verzoek tot verlenen van een omgevingsvergunning voor de vestiging van detailhandel op het perceel Zijlbaan 20 is voorgelegd aan het REO. Daar is onder meer de vraag gesteld of hier een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking heeft plaatsgevonden. In de informatienota van de regio Holland Rijnland d.d. 30 september 2014 is hierop ingegaan.

Alvorens in te gaan op de Ladder is van belang te onderkennen dat in artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht is bepaald dat de Ladder op grond van artikel 3.1.6. van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing is op een omgevingsvergunning, die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit houdt in dat ook in deze gevallen in het besluit tot verlenen van de omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan zal moeten worden gemotiveerd dat de stappen van de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn doorlopen. In het geval van de aanvraag omgevingsvergunning voor Zijlbaan 20 is evenwel gebruik gemaakt voor het afwijken van het bestemmingsplan van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Geoordeeld zou kunnen en moeten worden dat de Ladder niet van toepassing is op deze aanvraag.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. De resultaten van de Ladder dienen te zijn opgenomen in de toelichting van een bestemmingsplan of een goede ruimtelijke onderbouwing bij een afwijkingsbesluit omgevingsvergunning.

Met betrekking tot de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet verwezen worden naar de artikelen 1.1.1. sub i en 3.1.6 sub 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In artikel 3.1.6 sub 2 Bro zijn de voorwaarden aangegeven waaraan de toelichting bij een bestemmingsplan dient te voldoen dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt; in artikel 1.1.1. sub i Bro is omschreven wat onder een dergelijke stedelijke ontwikkeling wordt verstaan, te weten: "ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen". Primair moet de vraag beantwoord worden of de realisering van detailhandel in dit geval onder deze term valt. Het lijkt de wetgever te gaan over grootschalige functies, hoewel de toelichting op het Besluit zich daar niet over uitlaat. Jurisprudentie maakt inmiddels duidelijk dat een enkele woningbouwlocatie niet onder een dergelijke beschrijving valt. Ten aanzien van detailhandel maakt de jurisprudentie ook duidelijk dat kwalitatief en kwantitatief moet worden ingegaan op cijfers, maar dat bij een overschrijding van het marktpotentieel niet gesteld kan worden dat gehandeld wordt in strijd met de Ladder.

De Ladder kent drie treden:

1. Is er een regionale behoefte;
2. Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen in bestaand stedelijk gebied;
3. Zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de regionale behoefte.

Met betrekking tot trede 1 de regionale behoefte:

In de rapportages van Adviesburo Kardol is in zijn rapportage "Effectenstudie quick-scan" ingegaan op de actuele vraag en aanbod zowel in de regio Holland Rijnland als de gemeente Leiderdorp.

Geconstateerd wordt dat in alle onderzochte branches, dus ook in de bruin- en witgoedbranche waarop de aanvraag betrekking heeft, de verzorgingsgraad van de bestaande winkelstructuur aanmerkelijk onder het landelijk cijfer ligt. Voor de categorie bruin- en witgoed -/- 15 %. De consumenten in HollandRijnland beschikken over veel minder aanbod in de onderzochte branches dan landelijk. Anders geredeneerd zou sprake zijn van een behoefte van 15 %. Op bladzijde 6 van de rapportage van Kardol is sprake van een winkelareaal in de branche bruin- en witgoed van circa 20.000 m²). Bij een geconstateerde behoefte van 15 % betekent dit in oppervlakte dat nog circa 3.500 m² in de regio zou kunnen worden toegevoegd om te kunnen voldoen aan het landelijk gemiddelde. Zoals gesteld: de oppervlakte van de aangevraagde detailhandel bedraagt circa 1.000 m² en valt derhalve ruimschoots binnen de nog toe te laten oppervlakte. Zoals ook in de rapportage van Kardol wordt geconcludeerd: de invloed van de detailhandelsvestigingen op Zijlbaan 20 (maar ook tezamen met Zijlbaan 30) op het totale winkelareaal is marginaal.

Gelet op het voorgaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat sprake is van een regionale behoefte. Overigens zou deze regionale behoefte ook kunnen worden aangemerkt als lokale behoefte vanuit een oogpunt van leefbaarheid aan dergelijke voorzieningen binnen de structuur van Leiderdorp (ABRS 201200385/1/T1/R2 Emmeloord).

Met betrekking tot trede 2 Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied:

In de Effectenstudie van Adviesburo Kardol wordt niet ingegaan op concrete situaties waar dergelijke winkels zich kunnen vestigen. Doel van de Ladder is om eerst te kijken naar invulling van bestaande leegstand, alvorens nieuwe locaties worden betrokken. In dit geval zou eerst moeten worden bezien of deze detailhandelsvestiging zich elders in de regio zich zou kunnen vestigen, zonder dat een bestemmingswijziging noodzakelijk is. Meer concreet is de vraag of een dergelijke vestiging mogelijk zou zijn binnen bestaand stedelijk gebied in Leiderdorp.

Op grond van algemeen toegankelijke media is onderzoek verricht en geconcludeerd dat daaruit bleek dat er geen concrete mogelijkheden waren voor vestiging binnen bestaande winkelcentra in Leiderdorp. De vraag is hoever de onderzoeksplicht zich uitstrekt. Om bij de exploitant van bijvoorbeeld winkelcentrum Winkelhof te vragen of daar ruimte is voor een winkel van minimaal 1.000 m² lijkt te ver te gaan. Gelet op de bestaande situatie, maar ook op grond van de regels van het geldende bestemmingsplan lijkt deze ruimte er op voorhand al niet te zijn.

Voorts moet geconstateerd worden dat het gebied van de Baanderij wel degelijk beschouwd moet worden als bestaand stedelijk gebied, gelet op de omschrijving in artikel 1.1.1. Bro: "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". Op grond van deze omschrijving en het geldende gemeentelijk beleid kan vergunning worden verleend binnen bestaand stedelijk gebied. Aan een toets van trede 3 wordt niet toegekomen.

Met betrekking tot stap 3 Bouwen buiten bestaand stedelijk gebied:

Hier moet met name worden gekeken naar een locatie die multimodaal is ontsloten of kan worden voor de resterende regionale behoefte. Zoals gezegd, hier hoeft geen toetsing plaats te vinden omdat de ontwikkeling reeds past binnen trede 2.

De conclusie is dat op grond van de doorgenomen treden 1 t/m 3 geconstateerd kan worden dat wordt voldaan aan de afweging zoals omschreven in artikel 3.1.6 Bro.

Dordrecht, 22 januari 2015, mr H.S. Weeda