

Ladder voor duurzame verstedelijking

In de SVIR is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is per 1 oktober 2012 ook als procesvereiste opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dat betekent dat overheden nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten motiveren met oog voor (1) de onderliggende vraag in de regio, (2) de beschikbare ruimte binnen het bestaande stedelijke gebied en (3) een multimodale ontsluiting. De Ladder voor duurzame verstedelijking draagt bij aan een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, ondersteunt gemeenten en provincies in de vraaggerichte programmering van hun grondgebied en helpt bij het maken van een zorgvuldige afweging van belangen bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten.

In het bestemmingsplan is ervan uitgegaan dat een dergelijke 'stedelijke ontwikkeling' zoals bedoeld in het Bro zich hier niet voordoet. Een stedelijke ontwikkeling wordt gedefinieerd als een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen. Overige stedelijke voorzieningen worden gedefinieerd als accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure. Op basis van deze definities uit de wet is niet met zekerheid te stellen of de realisatie van een crematorium moet worden beschouwd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Inmiddels is er echter wel jurisprudentie, dat meer houvast biedt om een afweging te maken. De Raad van State heeft uitspraak gedaan over de realisatie van een crematorium in Alkmaar. Hier was sprake van volledige functiewijziging van Tuincentrum (bestemming Detailhandel) naar Crematorium, waarbij nieuwbouw met een oppervlakte van 2.000 m² wordt gerealiseerd. Volgens de Raad van State is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat met het project volledige functiewijziging mogelijk wordt gemaakt, die niet past binnen de bestaande bebouwing. Hoewel de Raad van State hier vooral kijkt naar nieuwbouw en functiewijziging, wordt niet gezegd dat een crematorium niet aan de Ladder hoeft te worden getoetst. Daarmee kan worden geconcludeerd dat een crematorium als overige stedelijke voorziening wordt gezien.

Daarnaast zijn er diverse andere uitspraken van de Raad van State waaruit blijkt dat als het gaat om planologische functiewijziging én het toevoegen van bebouwing van zekere omvang, in principe altijd sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat bebouwing van zekere omvang is (dus een ondergrens), is niet gedefinieerd.

Gezien het feit dat in onderhavige situatie sprake is van planologische functiewijziging en het toevoegen van bebouwing heeft het gemeentebestuur evenwel aanleiding gezien om de zogenaamde Ladder voor duurzame verstedelijking toe te passen.

Trede 1: regionale behoefte

Bij de bepaling van de marktvrage en daarvan afgeleid de actuele, regionale behoefte is het noodzakelijk om nader in te zoomen op de afbakening van die marktregio. Het gaat bij de Ladder voor duurzame verstedelijking om het zoveel mogelijk voorkomen van over- en ondercapaciteit.

In paragraaf 2.2 is aangetoond dat er in de regio Noord-Drenthe/Groningen een sterk toenemende behoefte is aan een crematorium en dat de meest aangewezen locatie voor dit crematorium een is locatie op de grens van de gemeente Tynaarlo en de gemeente Groningen.

Dit volgt ten eerste uit een ruimtelijke studie van de verzorgingsgebieden van de bestaande crematoria in vergelijking met de ligging van het nieuwe crematorium. Ten tweede blijkt ook uit recente marktcijfers en –prognoses dat er vraag is naar een crematorium op de gekozen locatie. Hiervoor is in beeld gebracht wat de potentiële vraag naar crematies is binnen het primaire verzorgingsgebied, onder meer ervan uitgaand dat de keuze voor een crematorium vooral gebaseerd wordt op de nabijheid ervan. Uit de gepresenteerde cijfers blijkt dat er een geprognostiseerde vraag is die ruim voldoende is.

Behalve het kwantitatieve aspect spelen ook kwalitatieve aspecten een rol bij het bepalen van de regionale behoefte. Veel mensen kiezen er voor om in het eigen dorp of regio begraven of gecremeerd te worden. Een crematorium vereist, gezien de aard van de functie, een locatie met bijzondere kwaliteiten zoals een aantrekkelijke landschappelijke ligging en anderzijds een rustige en rustieke omgeving. Aan beide voorwaarden kan in Ter Borch uitstekend worden voldaan.

Door de toename van het aantal crematies komt de zo gewenste persoonlijke dienstverlening in de beschikbare crematoria onder druk te staan. In de uitvaartmarkt ontstaan steeds meer initiatieven die een persoonlijk vormgegeven afscheid voor iedereen mogelijk maken. Nabestaanden willen deze dienstverlening in hun eigen omgeving of in de omgeving van de overledene vormgeven. Voorliggend plan speelt hier op in.

Trede 2: opvang regionale behoefte binnen bestaand stedelijk gebied

In trede 2 dient beantwoord te worden of de beoogde ontwikkeling kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied. In artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening is bestaand stedelijk gebied gedefinieerd als “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”.

Het plangebied maakt deel uit van de wijk Ter Borch en heeft een woonbestemming. De omgeving bestaat voornamelijk uit woningbouw, volkstuinen, infrastructuur en toekomstig bedrijventerrein. Er is aldus sprake van opvang van de regionale behoefte in bestaand stedelijk gebied.

In de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe behoort het plangebied ook tot het bestaand stedelijk gebied.

Trede 3: Aanbod multimodale locatie buiten bestaand stedelijk gebied

Aan deze derde trede hoeft niet getoetst te worden, gelet op de locatie van het project binnen het stedelijk gebied. Overigens bevindt het te realiseren crematorium zich in de directe nabijheid van een transferium en de A7 en is daarmee multimodaal ontsloten.