

## Toets Ladder duurzame verstedelijking.

### I. Samenvatting.

De locatie waar de supermarkt is geprojecteerd kan – gelet op de vigerende bestemmingen en het vermelde in de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe - worden aangemerkt als “**bestaand stedelijk gebied**”. Het initiatief betreft een “nieuwe stedelijke ontwikkeling”, want het is niet voorzien in de vigerende bestemmingsplannen. Met verwijzing naar het rapport “Tynaarlo-Ter Borch Distributieve toets en effecten supermarktontwikkeling” van Bureau Stedelijke Planning d.d. 25 maart 2017 is sprake van een **actuele regionale behoefte**. Het detailhandelsaanbod speelt een belangrijke rol in het verder ontwikkelen van het zogenaamde “daily urban system” van de Regio Groningen-Assen, het gebied waarin men zijn min of meer dagelijkse en reguliere activiteiten onderneemt. De gemeenteraad is, in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b van het Besluit ruimtelijke ordening, niet gehouden om te beoordelen of ook elders binnen bestaand stedelijk gebied in de gemeente of in de regio in de behoefte kan worden voorzien. **Dit aangezien in de actuele regionale behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien.**

**De bouw van de supermarkt is op basis van de “ladder voor duurzame verstedelijking” gerechtvaardigd.**

### II. Wettelijk kader.

Volgens artikel 3.1.6, tweede lid, Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een **nieuwe stedelijke ontwikkeling** mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

- a. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. 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 bestaande stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. 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.

### III. Provinciaal en Regionaal Beleid.

#### A. Provinciaal beleid.

In de Provinciale Omgevingsverordening (POV) is de wijk Ter Borch aangemerkt als “bestaand stedelijk gebied”. Bestaand stedelijk gebied is gedefinieerd als een “bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten dienste van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of

horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”.

Artikel 3.15 van de POV geeft aan dat een ruimtelijk plan slechts in ruimte vragende ontwikkelingen voorziet op het gebied van woon-werklocaties, detailhandel en infrastructuur indien uit het desbetreffende ruimtelijk plan blijkt dat dit op basis van de “ladder voor duurzame verstedelijking” gerechtvaardigd. Onderstaand een overzicht van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

1. *Een voormalig kassengebied kan worden beschouwd als bestaand stedelijk gebied (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653)*

2. *Niet bebouwd gebied kan onderdeel zijn van bestaand stedelijk gebied: (ABRvS, 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228)*

3. *Niet bebouwde openbare ruimte is bestaand stedelijk gebied (ABRvS, 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672)*

4. *Niet gebruikte planologische ruimte is bestaand stedelijk gebied (ABRvS, 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654)*

## **B. Samenwerking in de Regio Groningen-Assen.**

Ruimtelijke en economische vraagstukken van vandaag en morgen stoppen niet bij gemeente- of provinciegrenzen. Vanuit dat besef is in 1996 de **samenwerking Regio Groningen-Assen** ontstaan. Twaalf gemeenten en twee provincies werken samen aan de onderwerpen wonen, werken en mobiliteit. Sinds de start van de samenwerking is de context aanzienlijk veranderd, maar de betekenis van en het perspectief voor de Regio Groningen-Assen zijn blijvend. De verwachting is dat de regio ook de komende decennia een groeiende bevolking kent. De concentratie van werk, opleiding en voorzieningen zet zich door. De werkgelegenheid zal zich vooral concentreren in beide steden, waardoor de dagelijkse pendel naar de steden toeneemt en de stedelijke voorzieningen beter bezocht worden. De invloedssfeer van de steden groeit naarmate het landelijk gebied krimpt. De sociaal-demografische ontwikkelingen trekken zich weinig aan van de bestuurlijke regio. Het gaat om één complementair, samenhangend functionerend systeem met de steden als kloppend hart. Voor de hele noordelijke regio neemt het belang van een gezond economisch kerngebied toe. In 2013 heeft de Stuurgroep Regio Groningen-Assen dit in de vernieuwde “Regiovisie, Veranderende context, blijvend perspectief” vastgelegd. Het benutten en uitbreiden van de economische kansen en behoud en versterken van de gebiedskwaliteiten zijn de doelen van de regionale samenwerking. Vanuit de volgende drie speerpunten wordt daaraan gewerkt:

- a. Het economisch kerngebied verder ontwikkelen;
- b. De interne samenhang tussen steden en regio versterken;
- c. De kwaliteit van stad en land behouden en versterken.

Het verder ontwikkelen van het economisch kerngebied vraagt om het verbeteren van het ondernemers- en vestigingsklimaat, bedrijfsontwikkeling en –vestiging, verbondenheid met andere regio’s en het profileren van de regio als attractieve stadsregio, waarin het prettig wonen en werken

is. Het detailhandelsaanbod speelt een belangrijke rol in het verder ontwikkelen van het zogenaamde “daily urban systeem”, het gebied waarin men zijn min of meer dagelijkse en reguliere activiteiten onderneemt.

De deelnemers van de Regio Groningen-Assen zijn de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Winsum, Zuidhorn en Tynaarlo.

### C. Beleid gemeente Groningen.

In de “**besluitnota RO/EZ gemeente Groningen** d.d. 20 juli 2011 betreffende “Initiatief wijkwinkelvoorziening Ter Borchlaan” is het volgende vermeld:

*“Stedenbouwkundig gezien is een supermarktconcentratie aan de iets westelijker gelegen Borchsingel een goed alternatief. Dit is het deel van Ter Borch dat het “Entreegebied” wordt genoemd. Ook deze locatie ligt in de buurt van de bewoners die gebruik zullen maken van de voorzieningen en sluit bovendien aan bij aanwezige voorzieningen (scholen en kinderopvang) van het gebied. Ook ligt zij op een minder markant punt als de “witte boerderij” aan de Ter Borchlaan. De locatie ligt echter wel buiten de gemeente Groningen. Wij stellen voor om in afstemming met de gemeente Tynaarlo te onderzoeken of een supermarktontwikkeling aan de Borchsingel haalbaar is”.*

Met verwijzing naar de pagina’s 17 en 18 van het rapport van het Bureau Stedelijke Planning d.d. 12 april 2016 zet Groningen in haar **Structuurvisie detailhandel 2011-2020** in op het verder clusteren van het boodschappenaanbod op vanuit het beoogde verzorgingsgebied goed bereikbare locaties. Zo kunnen de inwoners ook op termijn blijven beschikken over een attractief boodschappenaanbod op acceptabele afstand van de woning. Voor Groningen Zuid wordt specifiek genoemd dat de haalbaarheid en wenselijkheid van de versterking van het boodschappenaanbod in het gebied Hoornsepark/Piccardthof/Ter Borch onderzocht dient te worden.

Nadat de gemeenteraad het bestemmingsplan en het bouwplan voor de supermarkt heeft vrijgegeven voor vooroverleg en inspraak, wordt het bestemmingsplan voor vooroverleg toegezonden aan de gemeente Groningen.

### Conclusie 1.

Het initiatief voldoet aan een actuele regionale behoefte en daarmee aan het bepaalde in artikel 3.1.6 onder a van het Besluit ruimtelijke ordening.

#### IV. Toets aan artikel 3.1.6 onder b en c van het Besluit ruimtelijke ordening.

Artikel 3.1.6 onder b van het Besluit ruimtelijke ordening vermeldt het volgende. 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 bestaande stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

#### Bestemmingsplan “Ter Borch” (2004) en Masterplan “Ter Borch”.

In het globale bestemmingsplan “Ter Borch” zijn de gronden bestemd voor “uit te werken gemengd gebied”. Volgens artikel 4, lid 1 van de regels zijn de gronden o.a. bestemd voor wonen, maatschappelijke voorzieningen, verkeers- en verblijfsdoeleinden, openbare nutsvoorzieningen en groenvoorzieningen. Een strook grond met een breedte van 4 meter ter weerszijden van de lijn aangegeven met “aardgasleiding” is bestemd voor “aardgastransportleiding”.

In **hoofdstuk 3.12** van de toelichting is dit als volgt verwoord:

*“Bij de ontwikkeling van Ter Borch is de vraag naar boven gekomen in hoeverre binnen de wijk ruimte moet worden gerealiseerd voor voorzieningen, zowel maatschappelijk als winkels. Omdat de wijk ook onderdeel is van de stedelijke structuur, is afstemming met de gemeente Groningen noodzakelijk. De gemeente heeft distributieplanologisch onderzoek laten verrichten om zicht te krijgen op de behoefte aan winkelvoorzieningen in relatie met de bestaande centra in zowel Groningen als Eelde-Paterswolde.*

*In het rapport van Droogh, Trommelen en Broekhuis van oktober 2003 wordt aanbevolen om in de wijk Ter Borch geen winkelvoorzieningen te realiseren omdat er weinig draagvlak is voor een volwaardige supermarkt en er binnen redelijke afstand voldoende alternatieven zijn in zowel Groningen/Hoogkerk als Eelde-Paterswolde. Met name de ontwikkeling van de wijk Ter Borch biedt mogelijkheden voor de ontwikkeling van een extra discount-super in Eelde-Paterswolde”.*

In hoofdstuk 2.1 van het Masterplan Ter Borch is het volgende vermeld:

*“Ten aanzien van de winkelvoorzieningen is van belang dat in Ter Borch sprake zal zijn van mobiele bewoners met hoge inkomens. Dat brengt met zich mee dat een behoorlijke zuigkracht uitgaat van de winkelcentra in de omgeving. Tegen deze achtergrond wordt in het bestemmingsplan uitgegaan van een **tijdelijk buurtsteunpunt** waarin een verzorgende supermarkt de economische drager is. Door de combinatie van onderwijsinstellingen, sociaal-maatschappelijke voorzieningen en winkelvoorzieningen ontstaat voldoende kritische massa voor een levendig centrum in Ter Borch”.*

Op dit onderdeel is Masterplan niet overgenomen in het bestemmingsplan “Ter Borch”.

#### Motivering.

Binnen de bestemming zijn geen winkels toegestaan als gevolg van afspraken die eind van de vorige eeuw met de gemeente Groningen zijn gemaakt. De gemeente Groningen was van mening, dat de bestaande voorraad winkelvoorzieningen in Groningen-Zuid die behoefte kon opvangen. Die voorzieningen zijn daar echter niet gerealiseerd.

Volgens het d.p.o. is behoefte aan één supermarkt van maximaal 2.000 m<sup>2</sup> die voornamelijk een functie gaat vervullen voor de wijken Ter Borch/Eelderwolde, Hoornse Park, Piccardthof en Corpus Den Hoorn-Zuid. De locatie bevindt zich bij de entree van de woonwijk Ter Borch, op de hoek van de Ter Borchlaan en de Borchsingel. Naast de supermarkt is een gezondheidscentrum gepland, die nu nog is gehuisvest in tijdelijke units. Op de kavel naast deze geplande voorzieningen is al een multifunctionele wijkaccommodatie gevestigd. Hierin zijn twee basisscholen, een gymnastieklokaal, een kinderdagverblijf en een buitenschoolse opvang gehuisvest.

Qua functie past een supermarkt prima binnen een voorzieningengebied. Op die manier zijn alle dagelijkse voorzieningen in de wijk geclusterd.

### **Conclusie 2.**

In de regionale behoefte kan binnen het bestaande stedelijk gebied worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

### **Conclusie 3.**

**Nu** de stedelijke ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden is realisatie op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld, niet aan de orde.

