



Sliedrecht Buiten

Toets aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking

Gemeente Sliedrecht

Rotterdam, 25 juli 2023

Sliedrecht Buiten

Toets aan de vereisten van de ladder
voor duurzame verstedelijking

Gemeente Sliedrecht

Rotterdam, 25 juli 2023

Auteur:

■■■■■ ■■■■■

Project: KRO/NZ 1004719rap

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding en vraagstelling	4
1.2	Programma van de ontwikkeling.....	4
2	Toetsing ladder duurzame verstedelijking.....	8
2.1	Aanmerking als nieuwe stedelijke ontwikkeling.....	8
2.2	Relevant verzorgingsgebied van de ontwikkeling.....	9
2.3	Behoeftte aan voorgenomen ontwikkeling.....	10
2.4	Ligging buiten bestaand stedelijk gebied.....	12
2.5	Visie van de provincie	13
3	Conclusies en samenvatting.....	15

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor dit rapport gegeven. Bovendien worden het functionele programma van de ontwikkeling toegelicht.

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De gemeente Sliedrecht streeft al jaren naar de verplaatsing van sportpark 'De Lockhorst' en het naastgelegen tennispark naar de noordzijde van de Betuweroute. Ter plaatse van de bestaande sportaccommodaties moet bedrijvenpark Stationspark III komen. Op het nieuwe sportpark komt sportaccommodatie voor Voetbalvereniging Sliedrecht (hierna: VV Sliedrecht), voor de Sliedrechtse Lawn Tennisclub (hierna: SLTC) en voor Budokai Wor c.s. Bij het nieuwe sportpark komen daarnaast een natuurspeeltuin en een beweegplein. Het gebouw van SLTC en Budokai Wor c.s. geheel (als ondergeschikte functie) ook als horecavoorzieningen voor een toeristisch overstappunt (hierna: TOP) functioneren.

De gemeenteraad heeft, onder voorwaarden, haar akkoord gegeven voor de doorstart van de ontwikkeling. Het hele gebied van de ontwikkeling Sliedrecht Buiten ligt in het plangebied van het bestemmingsplan Buitengebied (2014). Dit bestemmingsplan laat het niet toe dat het op dit moment beoogde ontwikkeling (figuur 2.2; tabel 2.1) kan worden gerealiseerd. Een wijziging van het bestemmingsplan moet de ontwikkeling mogelijk gaan maken. In dit rapport wordt de beoogde ontwikkeling getoetst aan de vereisten volgens de ladder voor duurzame verstedelijking, dit ten behoeve van het nieuwe bestemmingsplan.

1.2 Programma van de ontwikkeling

In deze paragraaf wordt het functionele programma van de ontwikkeling toegelicht, in zoverre nu bekend. Op basis van dit functionele programma wordt in het volgende hoofdstuk beoordeeld of de ontwikkeling voldoet aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Figuur 1.1 Ligging van locatie plan Sliedrecht Buiten



Bron: toelichting voorontwerp bestemmingsplan Sliedrecht Buiten (2021)

Figuur 2.1 laat de locatie van Sliedrecht Buiten ten opzichte van de bebouwde kom van Sliedrecht zien. Het plan komt in agrarisch gebied in het buitengebied ten noorden van de Betuweroute.

Figuur 1.2 Ruimtelijke inpassing van Sliedrecht Buiten



Bron: gemeente Sliedrecht (2023)

Figuur 2.2 laat zien welke ruimtelijke inpassing wordt verwacht van het functionele programma van Sliedrecht Buiten. De voetbalvelden en het clubgebouw van VV Sliedrecht gaan de meeste ruimte innemen, midden- en rechtsonder. Daarboven komen de natuurspeeltuin en het beweegplein. Ten zuiden van de Betuweroute zijn Sportpark 'De Lockhorst' en de tennisbanen van SLTC te zien.

Tabel 1.1 Functioneel programma Sliedrecht Buiten, in m² bvo (gebouwen)

	VV Sliedrecht	SLTC	Budokai Wor c.s.	TOP, natuurtuin en beweegplein	Totaal
Bestaande accommodatie:					
Gebouwen	1.961 m ²	319 m ²	700 m ²	-	2.980 m ²
waarvan tribune	994 m ²	-		-	994 m ²
waarvan ondergeschiedte horeca	193 m ²	288 m ²	125 m ²	-	606 m ²
Overige accommodatie	2 kunstgrasveld	2 kunstgrasbaan			
	3 natuurgrasveld	4 gravelbaan			
	+ oefenterreinen	2 padelbaan			
Toekomstige accommodatie:					
Gebouwen	2.566 m ²		1.789 m ²		4.355 m ²
waarvan tribune	375 m ²		-		375 m ²
waarvan ondergeschiedte horeca	225 m ²			351 m ²	576 m ²
Overige accommodatie	3 kunstgrasveld	4 tennisbaan	-	natuurspeeltuin	
	3 natuurgrasveld	4 padelbaan	-	beweegplein	
Verwachte toe- en afname:					
Gebouwen	605 m ²		770 m ²		1.375 m ²
waarvan tribune	-619 m ²		-		-619 m ²
waarvan ondergeschiedte horeca	32 m ²		- 62 m ²		-30 m ²

Bron: gemeente Sliedrecht (2023), SLTC (2023) en Budokai Wor (2023), bewerking Ecorys

De in tabel 1.1 voor de toekomst aangegeven metrages zijn gebaseerd op de stand van het ontwerp van Sliedrecht Buiten op 1 juli 2023. Op basis van voortschrijdend inzicht kunnen de metrages van latere versies van het ontwerp anders uitvallen. Verwacht wordt dat er dan eerder sprake zal zijn van minder vloeroppervlakte dan van meer vloeroppervlakte. Dit wegens gestegen bouwkosten en met het oog op de haalbaarheid van de business case van de ontwikkeling.

Als het aantal velden en banen van **VV Sliedrecht** en **SLTC** op dit moment en in de toekomst worden vergeleken wordt duidelijk dat de sportvelden in feite worden vervangen. Voetbalvereniging Sliedrecht levert oefenterrein in voor een kunstgrasveld. SLTC gaat 2 tennisbanen inleveren voor 2 padelbanen. Ongeveer 5 hectare grond wordt bestemd voor de nieuwe accommodatie van VV Sliedrecht en specifiek 0,5 tot 1 hectare grond voor de accommodatie voor SLTC en Budokai Wor c.s.

Budokai Wor c.s.: Karateschool Budokai Wor en sportschool Tromp vormen samen één bedrijf met twee handelsnamen. Sportschool Tromp is van oudsher gespecialiseerd in vechtsporten. Samen met Cinergi (studio voor personal training) zijn Budokai Wor en Sportschool Tromp gevestigd in een voormalig schoolgebouw/ Budokai Wor en Sportschool Tromp beschikken

daar over circa 525 m² en Cinergi over circa 175 m². Het is de intentie dat de drie ondernemingen samen met SLTC een nieuw gebouw gaan delen in Sliedrecht Buiten.

In tegenstelling tot een traditionele speeltuin (met wipkippen, schommels, glijbanen, klimtoestellen, zandbakken) is een [natuurspeeltuin](#) vooral een plek waar kinderen tot ongeveer 12 jaar vrij kunnen spelen in de natuur. Een natuurspeeltuin biedt de mogelijkheid om in de open lucht met water en zand te spelen, om bruggen en hutten te bouwen et cetera. Een [beweegplein](#) is een plek met beweegtoestellen (fitnessapparaten en dergelijke) die vooral gericht is op volwassenen. Dat kunnen ouderen zijn. Daarom zijn beweegpleinen in Nederland vaak gesitueerd bij locaties waar veel ouderen komen. Het beweegplein van Sliedrecht Buiten wordt gericht op volwassenen in het algemeen, bijvoorbeeld ook op de volwassen begeleiders van de kinderen in de natuurspeeltuin; op bezoekers van de sportaccommodaties van Sliedrecht Buiten, op andere sporters die langskomen en op mensen die hier komen vanwege het TOP. Ongeveer 1 hectare m² grond wordt ingericht voor de natuurspeeltuin (circa 1.000 m² grond), het beweegplein (circa 500 m² grond) en voor paden, natuur en oppervlaktewater.

In Nederland bestaan netwerken van fiets- en wandelroutes die bij veel punten elkaar ontmoeten. Op die punten kan een [toeristisch overstappunt \(TOP\)](#) worden ingericht. Bij elke TOP staat een informatiepaneel, met bewegwijzerde fiets- en wandelroutes. De TOP's zijn in Zuid-Holland te herkennen aan een groene stalen halm van 5,5 meter hoog. Belangrijkere TOP's worden uitgerust met een parkeerterrein, horeca en eventueel aanvullende recreatieve voorzieningen.

Het nieuwe TOP van Sliedrecht Buiten is bedoeld voor het ontdekken van de buitengebieden van de Alblasserwaard. In de structuurvisie pleit de gemeente voor een groenblauw raamwerk in de polder direct ten noorden van de Betuweroute. Met de buurgemeenten samen wil de gemeente daarbij invulling geven aan de randzone tussen stad en land. De randzone van de Alblasserwaard moet een functie gaan vervullen als overloopgebied voor recreatie voor de gehele regio. Het plan Sliedrecht Buiten past binnen dit streven. De natuurspeeltuin en het beweegplein kunnen recreatief mede als aanvullend op het TOP worden gezien. Er wordt in het plan voor de ontwikkeling geen specifiek grondbeslag voor het TOP voorzien. Het huidige plan is gebaseerd op meervoudig gebruik van de parkeerplaatsen in het plan voor zowel het sportpark, de natuurtuin en het beweegplein en voor het TOP.

Voor de [ondergeschikte horeca](#) ten dienste van de hoofdfunctie van de sportverenigingen en Budokai Wor c.s. worden in het nieuwe bestemmingsplan maximale metrages opgenomen. In de toekomst zal er vrijwel even veel ondergeschikte horeca zijn voor VV Sliedrecht en SLTC / Budokai Wor c.s. als de huidige vloeroppervlakte. De horecaruimte in het toekomstige gebouw van SLTC en Budokai Wor c.s. (circa 350 m² bvo) wordt tevens verzorgend voor de bezoekers van de natuurtuin, van het beweegplein en voor de TOP-passanten.

2 Toetsing ladder duurzame verstedelijking

In 2012 is de ladder voor duurzame verstedelijking toegevoegd aan artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening. Het doel van de ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. Naast voor de functies wonen, winkels, kantoren en bedrijventerrein moeten ook ontwikkelingen die betrekking hebben op overige functies met een zekere omvang worden getoetst aan de ladder. Als een plan met overige functies wordt aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan moet de ladder worden toegepast.

Per 1 juli 2017 is een gewijzigde ladder in werking getreden. Hierbij is de tekst van de ladder teruggebracht naar de essentie, namelijk dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling (paragraaf 2.2) en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien (paragraaf 2.3).¹ Ook dient nagegaan te worden hoe in het provinciaal beleid over de ontwikkeling wordt gedacht (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.1 wordt nagegaan of de ontwikkeling wel zo is dat een laddertoets nodig is. Paragraaf 2.2 handelt over het verzorgingsgebied van de ontwikkeling, als uitgangspunt voor de toetsing van de behoefte.

2.1 Aanmerking als nieuwe stedelijke ontwikkeling

Of er sprake is van een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving.

Plan kwalificeert als een stedelijke ontwikkeling

Stedelijke ontwikkeling wordt planologisch gedefinieerd als ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.² Functies die in de jurisprudentie worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling zijn onder meer sport en recreatie. Het plan kwalificeert als stedelijke ontwikkeling.

Plan kwalificeert als nieuwe stedelijke ontwikkeling: > 500 m² ruimtebeslag grond en gebouwen

In de overzichtsrechtspraak wordt gesteld dat als een ontwikkeling met andere functies dan wonen per functie voorziet in de realisatie van ten minste 500 m² ruimtebeslag (dit is: m² grond of m² bvo) er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.³

¹ Artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening

² Artikel 1.1.1 Besluit ruimtelijke ordening

³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@107931/201608869-1-r3/>

Het plan Sliedrecht Buiten, zoals dit nu op tafel ligt, kent circa 15 hectare ruimtebeslag, waarvan 5 tot 6 hectare aan sportvoorzieningen en circa 1,0 hectare voor de natuurspeeltuin, het beweegplein en omringend groen en water (natuur). Het overige deel van het plangebied wordt ingericht voor verkeer (parkeerplaatsen, wegen en paden), natuur en oppervlaktewater. Het circa 15 hectare ruimtebeslag is meer dan 500 m² grond ruimtebeslag. Verder wordt er bijna 4.500 m² bvo gebouw verwacht, verspreid over twee gebouwen. Hier is het ruimtebeslag meer dan 500 m² bvo.

[Toevoeging horeca wordt minder dan 500 m² bvo](#)

In totaal (tabel 1.1) wordt er naar verwachting circa 575 m² bvo horeca (ondergeschikt) in het nieuwe bestemmingsplan mogelijk gemaakt. In de toekomstige accommodatie komt minder horeca dan in de bestaande accommodatie van de sportverenigingen en van Budokai Wor c.s. Het volledige metrage vervangt de ondergeschikte horeca ten dienste van de hoofdfunctie sport op dit moment.

De horecaruimte in het toekomstige gebouw van SLTC en Budokai Wor c.s. (circa 350 m² bvo) wordt tevens verzorgend voor de bezoekers van de natuurtuin en het beweegplein en voor de TOP-passanten. De omzet die volgt uit de verzorging van de bezoekers van de natuurtuin en het beweegplein en de TOP-passanten wordt naar verwachting procentueel ondergeschikt aan de omzet uit de ondergeschikte functie van deze horecavoorziening voor de sportactiviteiten in de accommodatie SLTC en Budokai Wor c.s.. Een relatief klein deel van de toekomstige bruto vloeroppervlakte van deze horeca kan aan deze aanvullende functie worden toegerekend.

Met betrekking tot de functie horeca wordt per saldo geen vloeroppervlakte toegevoegd. Het gaat hier dus om een toevoeging die minder is dan 500 m² bvo horeca. De functionele component horeca hoeft daarom niet te worden getoetst aan de ladder.

[Het plan kwalificeert als een nieuwe stedelijke ontwikkeling](#)

In verband met het nieuwe ruimtebeslag van het plan Sliedrecht Buiten constateert Ecorys dat het bij deze ontwikkeling gaat om een groter ruimtebeslag dan 500 m² grond en 500 m² gebouw. Daardoor kwalificeert het plan als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarom moet het plan getoetst worden aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking. Dat gebeurt in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk. Het horecaprogramma blijft onder 500 m² bvo en hoeft daarom niet aan de vereisten van de ladder getoetst te worden.

2.2 Relevant verzorgingsgebied van de ontwikkeling

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving bevatten van de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. Het verzorgingsgebied van de sportaccommodaties is anders dan die van het TOP.

[Relevante verzorgingsgebied sportaccommodaties: gemeente Sliedrecht](#)

Het verzorgingsgebied voor met name lokaal verzorgende sportverenigingen en -scholen is relatief klein. Dit wordt met name gevormd door de mate van reisbereidheid voor deze

voorzieningen. Het NOC*NSF-rapport 'Ruimte voor sport in Nederland tot 2020' gaf op basis van ervaring aan dat de gemiddelde totale reistijd voor sportvoorzieningen maximaal 40% van de verblijfstijd bedraagt. Voor een training of wedstrijd van 1,5 tot 2 uur bedraagt de reistijd maximaal circa 20 minuten (heen en terug). Wanneer uitgegaan wordt van de fiets, met een gemiddelde snelheid van 15 km/uur, bedraagt de totale reisbereidheid naar vooral sportvoorzieningen maximaal circa 5 kilometer. Dit zou neerkomen op de woongebieden van Sliedrecht, uitlopend in de woongebieden van Giessendam en het Oosteind (Papendrecht).

Voor de sportvoorzieningen van Sliedrecht Buiten kan het voor de ontwikkeling relevante ruimtelijk verzorgingsgebied daarmee gelijk worden gesteld aan de gemeente Sliedrecht, ook omdat verreweg de meeste leden van VV Sliedrecht, SLTC en Budokai Wor in de gemeente Sliedrecht wonen. Een relatief klein deel van de leden komt uit Giessendam en het Oosteind. Daarnaast worden de sportaccommodaties bij wedstrijden eveneens bezocht door gasten (en hun begeleiders) van buiten Sliedrecht. Voor Sportschool Tromp speelt hier mee dat deze sportschool beschikt over vijf vestigingen in de noordflank van de regio Drechtsteden.

Relevante verzorgingsgebied TOP: diffuus, niet vast te stellen

De woonplaats van de mensen die voorbij TOP's fietsen en wandelen en/of daar parkeren wordt slechts weinig gemeten, maar de ervaring is dat vooral mensen die in de regio wonen van de TOP's gebruik maken. Mensen die parkeren bij de grotere TOP's plegen ook verder weg te wonen; de fiets kan dan achterop de auto staan. Het verzorgingsgebied van deze TOP wordt regioverzorgend (de regio Drechtsteden) maar naar verwachting met een relatief grote component passanten en parkeerders van elders.

2.3 Behoeftte aan voorgenomen ontwikkeling

Bij de volgende trede van de ladder duurzame verstedelijking moet er kwantitatief beoordeeld worden of er behoefte bestaat aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Indien er geen kwantitatieve positieve behoefte kan worden geconstateerd, kan een kwalitatieve onderbouwing volstaan.

Behoeftte aan sportaccommodatie is kwalitatief van aard; het gaat vooral om vervanging

Bij de nieuwe sportaccommodatie gaat het in feite om de vervanging van de bestaande voor nieuwe sportvelden, sportbanen en clubgebouwen. VV Sliedrecht heeft circa 1.300 leden en SLTC circa 200 leden. VV Sliedrecht verwacht geen verdere grote groei (of afname) van het aantal leden na de verplaatsing naar de nieuwe accommodatie in Sliedrecht Buiten. Dit geldt ook voor Budokai Wor c.s. SLTC streeft daarentegen naar een bepaalde doorgroei van het ledenaantal.

De huidige accommodatie van de verenigingen kent achterstallig onderhoud⁴ en is niet voldoende meegegroeid met het ledenaantal. Het ledenaantal van VV Sliedrecht nam van 600 in 1972 toe naar 1.300 op dit moment. VV Sliedrecht heeft een tekort aan trainings- en kleedruimte en de kantine is (net als de trainings- en kleedruimte) verouderd. SLTC zag haar ledenaantal in 2021 van circa 70 tot bijna 200 groeien. In de businessplannen van de sportverenigingen is overwogen om de bestaande accommodaties te renoveren. Dit was

⁴ <https://www.ad.nl/dordrecht/voetbalvereniging-sliedrecht-krijgt-begin-volgend-jaar-duidelijkheid-over-verhuizing-aa6629a3/> en <https://docplayer.nl/108036360-Businessplan-sliedrechtse-lawn-tennis-club-s-l-t-c-sportlaan-at-sliedrecht.html>

financieel niet haalbaar. Uiteindelijk is door de twee verenigingen voorkeur uitgesproken voor Sliedrecht Buiten. Budokai Wor, Sportschool Tromp en Cinergi kennen samen circa 350-400 leden. Deze ondernemingen zijn gevestigd in een voormalige school die eigendom is van de gemeente. De locatie van Budokai Wor c.s. moet een andere bestemming gaan krijgen, namelijk wonen.

De kwantitatieve behoefte aan nieuwe voetbalvelden, tennisbanen, padelbanen en ook ruimte voor vechtsport en dergelijke kan niet goed worden berekend. Als de kwantitatieve behoefte aan een plan bij een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking niet goed gekwantificeerd kan worden (en/of tekortschiet) mag die behoefte bij laddertoetsen kwalitatief worden onderbouwd.⁵

In principe is zo'n kwantificering van de behoefte hier ook niet nodig, omdat het in principe gaat om het vervangen van verouderde accommodatie. Er is noch sprake van significante groei van het aantal sportvelden en sportbanen noch van de vloeroppervlakte van de beide gebouwen voor VV Sliedrecht en SLTC / Budokai Wor. De behoefte aan dit functioneel onderdeel van het plan Sliedrecht Buiten is met name kwalitatief van aard: de toekomstige accommodatie is voldoende om het in de toekomst verwacht aantal leden goed te kunnen bedienen.

Behoeftte aan TOP is eveneens niet te kwantificeren

Omdat er geen concrete cijfers bekend zijn over het feitelijk gebruik van TOP's kan de behoefte aan het nieuwe TOP Sliedrecht Buiten niet worden gekwantificeerd. Als het bij functies ondoenlijk is om de behoefte te beschrijven in termen van vraag en aanbod in het verzorgingsgebied mag in een toelichting bij een bestemmingsplan worden volstaan met motivering zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening. Daarmee wordt bedoeld dat in het bestemmingsplan regels moeten worden opgenomen voor het gebruik van de grond voor (in dit geval) het TOP over het gebruik van de grond en opstallen. Deze regels kunnen ook betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van de bestemming.⁶

Alternatieve locaties zijn niet voorhanden; geen (overige) harde plancapaciteit

De bestaande accommodatie van VV Sliedrecht en van SLTC is verouderd. Budokai Wor c.s. moet gaan verplaatsen. Er zijn in de afgelopen jaren door deze partijen en door de gemeente andere locaties overwogen. Deze locaties bleken niet in een even grote mate geschikt te zijn als de planlocatie voor Sliedrecht Buiten. In de gemeente bestaat geen harde plancapaciteit voor de realisatie van een vergelijkbaar functioneel programma op een andere locatie.

Onaanvaardbare leegstandseffecten ontbreken

Verder moet bij de toetsing van de behoefte aan de ontwikkeling in het kader van een ladder-toets worden nagegaan of de voorgenomen planologische toevoeging (zie de laatste regels van tabel 2.1) geen onaanvaardbaar leegstandsrisico kan gaan oproepen dat in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/jurisprudentie/overzicht-jurisprudentie/#h6ef9bf0a-49a7-482f-9dfe-4bb28ee6a024>

⁶ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/jurisprudentie/overzicht-jurisprudentie/>

De huidige accommodatie van **VV Sliedrecht** en **SLTC** wordt na de verplaatsing van de beide sportverenigingen herontwikkeld tot bedrijventerrein Stationspark III. Parallel aan de procedure voor een nieuw bestemmingsplan voor Sliedrecht Buiten gaat een gelijksoortige procedure voor Stationspark III lopen. In Sliedrecht bestaat een tekort aan bedrijventerrein. Bij de oude accommodatie van beide verenigingen ontstaat daarom geen risico van verloedering en leegstand (na de verplaatsing naar Sliedrecht Buiten) die in strijd met een goede ruimtelijke ordening kan worden gezien.

Budokai Wor c.s. is op dit moment gevestigd in een gebouw aan de Maaslaan 6 (voorheen de Bleyburghschool), samen met het Creatief Centrum Sliedrecht. Dit gebouw is in totaal 1.425 m² groot. Budokai Wor c.s. beschikt over zo'n 700 m² trainingsruimte en kantine. Het is financieel niet rendabel voor de gemeente om dit gebouw te renoveren en te blijven verhuren. Daarom wordt overwogen om dit gebouw te herontwikkelen naar woningen.⁷ Ook hier ontstaat geen leegstandsrisico in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

NB - Regulering van de horeca in het nieuwe bestemmingsplan

In het nieuwe bestemmingsplan worden regels met betrekking tot de toekomstige ondergeschikte horeca opgenomen die moeten voorkomen dat er bij de overige horeca in de gemeente negatieve effecten kunnen optreden die in strijd met een goede ruimtelijke ordening zijn. Daarbij wordt onder meer gedacht aan definitie van ondergeschiktheid van de horeca ten opzichte van de hoofdfunctie sport; aan maximalisering van de vloeroppervlakte horeca; aan de ondergeschiktheid van de horecafunctie; aan de toegelaten horecacategorieën en aan regulering van de openingstijden. Deze regels moeten voorkomen dat een ernstige omzetverdringing kan ontstaan van elders in Sliedrecht gevestigde horeca en dat hieruit een onaanvaardbaar leegstandsrisico kan ontstaan dat in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

2.4 Ligging buiten bestaand stedelijk gebied

Indien een plan wordt gerealiseerd buiten bestaande stedelijk gebied (dat is het geval met Sliedrecht Buiten) geeft het Besluit ruimtelijke ordening aan dat de toelichting bij het nieuwe bestemmingsplan moet motiveren waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

⁷ Raadsvoorstel 26 september 2021

Tabel 2.1 Sliedrecht Buiten ligt buiten bestaand stedelijk gebied

Bron: provincie Zuid-Holland 2023, bewerking Ecorys

Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'. De provincie Zuid-Holland heeft vastgesteld wat als bestaand stedelijk gebied wordt gezien (figuur 2.1, lichtbruin gebied).⁸ Sportpark 'De Lockhorst' van VV Sliedrecht en het complex van SLTC ten oosten daarvan liggen binnen bestaand stedelijk gebied, terwijl Sliedrecht Buiten niet in bestaand stedelijk gebied is geprojecteerd.

In zo'n geval moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro worden gemotiveerd waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Hierboven is aangegeven dat er in de afgelopen jaren andere locaties zijn overwogen, binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Deze locaties bleken niet in even grote mate te kunnen voldoen als de planlocatie Sliedrecht Buiten of niet (op afzienbare termijn) beschikbaar te zijn. In de gemeente bestaat geen harde plancapaciteit voor de realisatie van een vergelijkbaar functioneel programma op een andere locatie.

2.5 Visie van de provincie

Sommige provincie hebben in de ruimtelijke verordening aanvullende regels over de ladder voor duurzame verstedelijking gesteld. Daarom moet in een laddertoets ook ingegaan worden voor de casus relevante regels van de provincie Zuid-Holland.

In de 'Transformatievisie Merwedezone' (2009) werd ruimte geboden aan de ontwikkeling van een recreatief knooppunt in Sliedrecht ten noorden van de Betuweroute, met onder meer de

⁸ https://staatvan.zuid-holland.nl/portfolio_page/bestaand-stads-en-dorpsgebied/

realisering van een nieuw sportcomplex. Het nieuwe recreatieve knooppunt moest worden gecombineerd en gefinancierd met de transformatie van de bestaande sportvelden aan de A15 tot bedrijventerrein. In lijn met onder meer de transformatievisie Merwedezone wordt in de provinciale Verordening Ruimte 2014 en in het bijbehorende Programma Ruimte rekening gehouden met de realisering van dit recreatief knooppunt op circa 20 ha grond, inclusief sportvelden en gelijk op met de ontwikkeling van het bedrijventerrein Stationspark 3.⁹

Het landelijk gebied ten noorden van de Betuweroute maakt onderdeel uit van de Alblasserwaard en vormt de zuidrand van het Groene Hart. Het streven van de provincie en van de Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden is om ten noorden van de Betuweroute/A15 te komen tot een duurzame, kwalitatieve en groenblauwe overgangszone in de vorm van een regiopark. Een groen en waterrijk gebied met een sterke verwevenheid tussen natuur en recreatie. Een gebied met meer dan voldoende recreatieve gebruikswaarde voor inwoners en passanten. Vanuit recreatie wordt hierin een belangrijke rol toegedacht aan het Werelderfgoed Kinderdijk, het Recreatiegebied Souburgh, het Alblasserbos met het Educatief Streekcentrum Alblasserbos en het nog te realiseren recreatief knooppunt Sliedrecht. Deze gebieden moeten in samenhang met elkaar ontwikkeld worden. Deze recreatiegebieden moeten allen een functie vervullen als pleisterplaats of als begin- en eindpunt van bijvoorbeeld fiets- en wandeltochten in de directe omgeving.¹⁰

De provincie Zuid-Holland stemt in met het onderbrengen van de velden van VV Sliedrecht en tennisvereniging SLTC in het project. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van het recreatief knooppunt moet volgens de provincie zijn dat verrommeling wordt tegengegaan; dat de agrarische bedrijfsvoering wordt gerespecteerd en dat de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van het gebied worden behouden en versterkt.¹¹ De ontwikkeling van nieuwe TOP's loopt via de samenwerking van regionale gebiedspartijen die zijn verenigd in regionale landschapstafel groen en recreatie.¹²

De provincie zal tijdens de inspraakperiode voor het nieuwe bestemmingsplan met een definitieve reactie komen.

⁹ Provincie Zuid-Holland: "Programma Ruimte" p. 9

¹⁰ Gemeente Sliedrecht: "Recreatief knooppunt Sliedrecht in samenhang met Stationspark 3" (22 juni 2016), p. 3

¹¹ Provincie Zuid-Holland: "Programma Ruimte" p. 17

¹² https://staatvan.zuid-holland.nl/portfolio_page/toeristische-overstappunten/

3 Conclusies en samenvatting

De gemeente Sliedrecht streeft al jaren naar verplaatsing van Sportpark 'De Lockhorst' en het naastgelegen tennispark naar de overzijde van de Betuweroute en de N482 naar Bleskensgraaf. Ter plaatse van het bestaande sportaccommodaties moet bedrijvenpark Stationspark III komen. Op het nieuwe sportpark komt accommodatie voor Voetbalvereniging Sliedrecht, voor de Sliedrechtse Lawn Tennisclub (hierna: SLTC) en voor Budokai Wor c.s. Bij het nieuwe sportpark komen een TOP, een natuurspeeltuin en een beweegplein.

Laddertoets is nodig voor het nieuwe bestemmingsplan

De gemeenteraad heeft, onder voorwaarden, haar akkoord gegeven voor de doorstart van de ontwikkeling. Het hele gebied van de ontwikkeling Sliedrecht Buiten ligt in het plangebied van het bestemmingsplan Buitengebied (2014). Dit bestemmingsplan laat niet toe dat het op dit moment beoogde plan (figuur 2.2; tabel 2.1) kan worden gerealiseerd. Een wijziging van het bestemmingsplan moet de ontwikkeling mogelijk gaan maken. In dit rapport is de beoogde ontwikkeling getoetst aan de vereisten volgens de ladder voor duurzame verstedelijking, dit ten behoeve van het nieuwe bestemmingsplan.

In verband met het nieuwe ruimtebeslag van het plan Sliedrecht Buiten constateert Ecorys dat het bij dit plan gaat om een groter ruimtebeslag dan 500 m² grond en 500 m² gebouw waardoor het plan kwalificeert als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarom moet het plan getoetst worden aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Minder dan 500 m² horeca wordt toegevoegd

De toevoeging aan horeca blijft onder de limiet van maximaal 500 m² bvo en hoeft daarom niet getoetst te worden aan de vereisten van de ladder. Daarom hoeft deze functionele component niet aan de ladder te worden getoetst.

Behoeft aan sportaccommodatie is kwalitatief van aard; kwantitatief gaat het vooral om vervanging

Als de kwantitatieve behoefte aan een plan bij een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking niet relevant is, kan die behoefte kwalitatief worden onderbouwd. Omdat de nieuwe sportaccommodaties niet nodig zijn omdat de sportverenigingen en Budokai Wor c.s. in principe niet in ledenaantal willen groeien hoeft er geen kwantitatieve behoefte (markt-ruimte) te worden berekend. Het gaat om kwalitatieve behoefte: om de vervanging van bestaande accommodatie door nieuwe accommodatie. De huidige sportaccommodaties van de voetbal- en tennisvereniging zijn sterk verouderd. Budokai Wor c.s. is gevestigd in een gebouw van de gemeente. De gemeente wil de locatie herontwikkelen naar woningbouw.

Behoeft aan TOP is niet te kwantificeren

Omdat er geen concrete cijfers bekend zijn over het feitelijk gebruik van TOP's kan de behoefte aan het nieuwe TOP Sliedrecht Buiten niet worden gekwantificeerd. Als het bij functies ondoenlijk is om de behoefte te beschrijven in termen van vraag en aanbod in het verzorgingsgebied kan worden volstaan met motivering zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening. Daarmee wordt bedoeld dat in het bestemmingsplan regels moeten worden opgenomen voor het gebruik van de grond voor (in dit geval) het TOP over

het gebruik van de grond en opstallen. Deze regels kunnen ook betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van de bestemming.

Geen onaanvaardbaar leegstandsrisico, in strijd met een goede ruimtelijke ordening

Verder moet bij de toetsing van de behoefte aan de ontwikkeling in het kader van een laddertoets nagegaan worden of de voorgenomen planologische toevoeging geen onaanvaardbaar leegstandseffect gaan oproepen. Voor de nieuwe accommodatie van de sportverenigingen en Budokai Wor c.s. is er geen sprake van planologische toevoeging. De bestaande accommodatie van VV Sliedrecht en van SLTC is verouderd. Er dreigt voor de bestaande accommodatie van beide sportverenigingen geen verpaupering en leegstand, omdat de locaties na de verplaatsing bedrijventerrein worden. De gemeente [REDACTED] wil de bestaande locatie van Budokai Wor c.s. tot woningbouw herontwikkelen. Daarom dreigt ook daar geen verpaupering en leegstand die in strijd met een goede ruimtelijke ordening kan zijn.

Plan wordt buiten bestaand stedelijk gebied gerealiseerd

Indien een plan wordt gerealiseerd buiten bestaand stedelijk gebied (dat is het geval met Sliedrecht Buiten) geeft het Besluit ruimtelijke ordening aan dat de toelichting bij het bestemmingsplan moet motiveren waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. In de afgelopen jaren zijn andere locaties overwogen, zowel binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied. Deze locaties bleken niet in even grote mate te voldoen als de planlocatie Sliedrecht Buiten. In de gemeente bestaat geen voor het plan relevante harde plancapaciteit op andere locaties.

Conclusie: plan voldoet aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking

Met de bovenstaande overwegingen komt Ecorys tot de volgende conclusies. Het plan heeft voor de sportaccommodaties kwantitatief gezien vooral betrekking op vervanging van bestaande accommodatie. De behoefte is met name kwalitatief van aard: de bestaande accommodatie is verouderd en aan vervanging toe of wordt herontwikkeld naar wonen. Er zijn binnen het bestaand stedelijk gebied van Sliedrecht geen alternatieve locaties beschikbaar voor de nieuwe sportaccommodatie. Met het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling Sliedrecht Buiten, zoals deze op dit moment door de gemeente wordt voorgestaan, kunnen geen negatieve effecten ontstaan die in strijd met een goede ruimtelijke ordening kunnen zijn, zoals onaanvaardbaar leegstandsrisico. Daarmee voldoet het plan aan de vereisten die vanuit de ladder voor duurzame verstedelijking worden gesteld aan het door een overheid mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T [REDACTED]
F [REDACTED]
E [REDACTED]@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Noot

In dit document zijn gedeeltes onleesbaar gemaakt op grond van artikel 5 van de Wet open overheid:

- (...)
- Art. 5.1 lid 2 onderdeel e Woo (telefoonnummer)
- Art. 5.1 lid 2 onderdeel e Woo (e-mail)
- Art. 5.1 lid 2 onderdeel e Woo (naam)