

Samenvatting en Aanbevelingen - Ladderonderbouwing Stationsplein 45

1. Samenvatting van de bevindingen

1.1 Algemene beoordeling

De ladderonderbouwing voor de ontwikkeling aan het Stationsplein 45 te Rivierstad, opgesteld door RuimtePlan Advies, is een gedegen en uitgebreid document dat de behoefte aan de beoogde kantoorontwikkeling adequaat motiveert. De onderbouwing voldoet in grote lijnen aan de vereisten van artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de relevante jurisprudentie, met name de overzichtsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2017:1724).

De belangrijkste conclusie uit de analyse is dat de ladderonderbouwing **voldoende is** om als basis te dienen voor de motivering van de behoefte in het kader van het bestemmingsplan (of onder de Omgevingswet: de wijziging van het omgevingsplan). Er zijn enkele verbeterpunten geïdentificeerd die de juridische robuustheid van de onderbouwing verder kunnen versterken.

1.2 Belangrijkste positieve bevindingen

De ladderonderbouwing scoort sterk op de volgende onderdelen:

Correcte kwalificatie als nieuwe stedelijke ontwikkeling

De onderbouwing kwalificeert de ontwikkeling terecht als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 5.129g Bkl. De omvang van 31.300 m² bvo kantoorruimte is ruimschoots boven de 500 m²-grens die de Afdeling hanteert voor substantiële ontwikkelingen. Hoewel de functie (kantoor) gelijk blijft aan het vigerende bestemmingsplan, is de uitbreiding van 2.000 m² naar 31.300 m² bvo een dusdanig substantiële toename van het planologisch beslag dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Correcte vaststelling dat de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt

De conclusie dat de locatie binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen, is juist. De locatie ligt binnen het bestaand stedelijk weefsel van Rivierstad, heeft reeds een kantoorbestemming en bevindt zich nabij het OV-knooppunt Rivierstad Centraal. Dit betekent dat de aanvullende motiveringsplicht van artikel 5.129g, tweede lid, onder b, Bkl (waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien) niet van toepassing is.

Adequaat afgebakend verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied is logisch afgebakend op het niveau van de regio, met een specifieke focus op het locatietype centrummilieu/OV-knooppunt (in feite het centrum en stationsgebied

van Rivierstad inclusief het Havengebied). Deze afbakening is goed onderbouwd met verwijzing naar markttrends die laten zien dat kantoorgebruikers zich concentreren op dit type locaties.

Actuele, objectieve en cijfermatige gegevens

De onderbouwing maakt gebruik van recente bronnen (Provinciale Behoefteraming Kantoren 2022, geactualiseerd planaanbod september 2023) en werkt consequent met het meest conservatieve scenario (COVID-19 als katalysator). De cijfermatige uitwerking is helder en navolgbaar.

Sterke kwalitatieve onderbouwing

De kwalitatieve behoefte is uitstekend onderbouwd. De onderbouwing maakt inzichtelijk dat de beoogde eindgebruiker specifieke eisen stelt aan het gebouw (omvang, beveiligingsniveau, parkeervoorzieningen, publiekstoegankelijke functies) waaraan het bestaande planaanbod niet kan voldoen.

Adequate behandeling van leegstandseffecten

De onderbouwing maakt inzichtelijk dat de huidige leegstand in het verzorgingsgebied gezond is (5-7% frictie) en dat met de vervangingsvraag de vraag-aanbodbalans in evenwicht is. Bovendien draagt de geplande transformatie van kantoren op minder toekomstbestendige locaties bij aan een evenwichtiger kantorenmarkt.

1.3 Geconstateerde aandachtspunten

Ondanks de over het algemeen positieve beoordeling zijn er enkele aandachtspunten die verdienen om te worden geadresseerd:

Afhankelijkheid van de vervangingsvraag

De kwantitatieve onderbouwing steunt in belangrijke mate op de vervangingsvraag van minimaal 22.000 m² vvo. Zonder deze vervangingsvraag zou er sprake zijn van een overaanbod. De borging van deze vervangingsvraag is weliswaar solide (eigenaarschap bij eindgebruiker, vastlegging in Regionale Woonafspraken 2019), maar dit zou in de toelichting op het bestemmingsplan nog explicieter kunnen worden uitgelicht.

Cumulatief effect met andere zachte plannen

De onderbouwing benoemt dat naast de beoogde ontwikkeling ook de Stationstoren (circa 8.100 m² vvo) in een vergelijkbare planfase zit. Het cumulatieve effect van beide ontwikkelingen op de vraag-aanbodbalans zou explicieter kunnen worden meegewogen in de totaalconclusie.

Verwijzing naar wettelijk kader

De onderbouwing verwijst naar artikel 3.1.6, tweede lid, Bro (het oude wettelijk kader). Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is artikel 5.129g Bkl het relevante toetsingskader. Hoewel de inhoudelijke vereisten ongewijzigd zijn gebleven, dient de verwijzing te worden geactualiseerd.

2. Aanbevelingen

Op basis van de analyse formuleer ik de volgende concrete aanbevelingen om de juridische robuustheid van de ladderonderbouwing te versterken:

2.1 Actualiseer de verwijzing naar het wettelijk kader

Huidige tekst (pagina 6):

"De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt: [...]"

Aanbevolen tekst:

"De ladder voor duurzame verstedelijking is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 verankerd in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit artikel luidt als volgt:

'Lid 1: Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.

Lid 2: Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met: a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.'

Zoals vermeld in de toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (paragraaf 4.11.2) is met de gewijzigde formulering van de ladder geen andere werking beoogd. De bestaande jurisprudentie over de ladder blijft daarmee relevant."

2.2 Versterk de onderbouwing van de borging van de vervangingsvraag

Aanbevolen toevoeging bij paragraaf 4.3:

"De borging van de transformatie van het kantoorpand van 22.000 m² vvo naar wonen is verzekerd doordat:

1. De beoogde eindgebruiker eigenaar is van het te transformeren pand, waardoor de transformatiebeslissing niet afhankelijk is van derden;
2. De transformatie is vastgelegd in de Regionale Woonafspraken (2019), waarmee sprake is van een formeel beleidscommitment;
3. Het pand is gelegen in een locatietype (solitair kantoor in woonwijk) waarvoor in de regionale behoefteprognose een krimpende vraag wordt geraamd, waardoor transformatie ook vanuit marktperspectief logisch is.

Hiermee is de vervangingsvraag niet slechts een theoretisch uitgangspunt, maar een concreet en geborgd onderdeel van de vastgoedstrategie van de eindgebruiker."

2.3 Adresseeer het cumulatieve effect met andere zachte plannen explicieter

Aanbevolen toevoeging bij paragraaf 4.6:

"Met betrekking tot het zachte planaanbod (Stationstoren, circa 8.100 m² vvo) merken wij op dat voor dit plan eveneens een ladderonderbouwning wordt opgesteld. Bij een gelijktijdige realisatie van beide plannen zou het totale zachte planaanbod circa 32.750 m² vvo bedragen. Dit zou zonder de vervangingsvraag leiden tot een theoretisch overaanbod van circa 25.000 m² vvo.

Met de aan de ontwikkeling Stationsplein 45 toe te rekenen vervangingsvraag van minimaal 22.000 m² vvo is de balans voor deze ontwikkeling echter hersteld. Voor beide ontwikkelingen gezamenlijk resteert dan een theoretisch overaanbod van circa 3.000 m² vvo, hetgeen binnen de gebruikelijke marges valt.

Bovendien geldt dat de kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling Stationsplein 45 (specifieke omvang, beveiligingseisen) zodanig is dat deze niet door andere ontwikkelingen kan worden ingevuld. De ontwikkelingen zijn daarmee niet volledig onderling uitwisselbaar."

2.4 Versterk de conclusie

Aanbevolen aanpassing van de conclusie (pagina 15-16):

"Resumé: ontwikkeling voorziet in kwantitatieve en kwalitatieve behoefte

Op basis van de confrontatie van vraag en aanbod concluderen wij dat de ontwikkeling van Stationsplein 45 voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte in de zin van artikel 5.129g Bkl:

Kwantitatief:

- De uitbreidingsvraag binnen het locatietype centrummilieu/OV-knooppunt bedraagt maximaal 80.100 m² vvo in de periode 2023-2033.
- Het harde planaanbod bedraagt circa 72.700 m² vvo.
- Aan de beoogde ontwikkeling kan een geborgde vervangingsvraag van 22.000 m² vvo worden toegerekend.
- Na aftrek van het harde planaanbod en optelsom van uitbreidings- en vervangingsvraag, resteert ruimte voor de beoogde ontwikkeling van 24.650 m² vvo.

Kwalitatief:

- De beoogde eindgebruiker stelt specifieke eisen aan omvang, beveiliging en inrichting waaraan het bestaande planaanbod niet voldoet.
- De ontwikkeling sluit aan bij de markttrend van concentratie naar OV-knooppuntlocaties.
- De ontwikkeling draagt bij aan een evenwichtiger kantorenmarkt door onttrekking van kantoren op minder toekomstbestendige locaties.

Leegstand:

- De huidige leegstand in het verzorgingsgebied is gezond (5-7% frictie).
- Van onaanvaardbare leegstandseffecten als gevolg van de ontwikkeling is geen sprake.

De ontwikkeling voldoet daarmee aan de vereisten van artikel 5.129g Bkl."

3. Procedurele aanbevelingen

3.1 Verwerking in toelichting bestemmingsplan/omgevingsplan

Bij de uiteindelijke vaststelling van het bestemmingsplan (of onder de Omgevingswet: de wijziging van het omgevingsplan) kan in de toelichting worden volstaan met:

1. Een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de ladderonderbouwing;
2. Een verwijzing naar het volledige onderzoeksrapport als bijlage.

Dit is in lijn met de jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 9.1):

"Het is niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat voor de onderbouwing van de behoefte in de plantoelichting wordt volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling en een verwijzing naar een of meer onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten."

3.2 Actualiteit bij vaststelling

Indien de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan/omgevingsplan langer duurt dan verwacht, is het aan te bevelen om:

1. De actualiteit van de gebruikte gegevens te herbeoordelen;
2. Indien nodig, een actualisatie van de behoefteraming en het planaanbod uit te voeren;
3. De leegstandcijfers te actualiseren op basis van de meest recente vastgoedmonitor.

3.3 Monitoring uitvoering

Gezien de centrale rol van de vervangingsvraag in de onderbouwing, verdient het aanbeveling om de voortgang van de transformatie van het te vervangen kantoorpand te monitoren. Indien de transformatie vertraging oploopt of niet doorgaat, kan dit gevolgen hebben voor de houdbaarheid van de ladderonderbouwing.

4. Eindconclusie

De ladderonderbouwing voor de ontwikkeling aan het Stationsplein 45 te Rivierstad is een kwalitatief goede onderbouwing die voldoet aan de vereisten van artikel 5.129g Bkl en de relevante jurisprudentie. De onderbouwing is actueel, objectief, cijfermatig onderbouwd en behandelt zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte adequaat.

Met de in dit document geformuleerde aanbevelingen kan de juridische robuustheid van de onderbouwing verder worden versterkt, met name door:

1. De verwijzing naar het wettelijk kader te actualiseren naar artikel 5.129g Bkl;
2. De borging van de vervangingsvraag explicieter te onderbouwen;
3. Het cumulatieve effect met andere zachte plannen explicieter mee te nemen.

Na verwerking van deze aanbevelingen is de ladderonderbouwing naar mijn oordeel voldoende om te dienen als basis voor de motivering van de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan of de wijziging van het omgevingsplan.