

Onderzoeksverslag - Ladderonderbouwing Stationsplein 45

1. Inleiding

Dit onderzoeksverslag bevat een uitgebreide en gedetailleerde juridische analyse van de ladderonderbouwing voor de ontwikkeling aan het Stationsplein 45 te Rivierstad, opgesteld door RuimtePlan Advies (8 november 2023). De analyse beoordeelt of de motivering voldoet aan de vereisten van artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de relevante jurisprudentie met betrekking tot duurzame verstedelijking.

1.1 Geanalyseerd document

- **Titel:** Ladderonderbouwing Stationsplein 45
- **Opsteller:** RuimtePlan Advies
- **Datum:** 8 november 2023
- **Projectnummer:** 24.105
- **Opdrachtgever:** Ontwikkelgroep BV

1.2 Projectbeschrijving

Het project betreft de herontwikkeling van een deelgebied binnen het Centrumkwartier in Rivierstad. Op de locatie Stationsplein 45 wordt de realisatie van een multifunctioneel kantoorpand beoogd met een maximaal planologisch laadvermogen van 31.300 m² bvo. Het beoogde kantoor heeft een oppervlakte van 28.200 m² bvo, waarvan 2.300 m² bvo voor functiemix (horeca, voorzieningen).

2. Wettelijk en Jurisprudentieel Kader

2.1 Artikel 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving

Het centrale toetsingskader voor deze analyse is artikel 5.129g Bkl ("zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand"), dat luidt:

Artikel 5.129g Bkl:

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.

2.2 Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet (paragraaf 4.11)

Uit de toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (paragraaf 4.11.1-4.11.3) volgt:

"Met de gewijzigde formulering van de ladder in dit besluit is geen andere werking van de ladder beoogd. Nog steeds zal op grond van artikel 3:2 Awb zo nodig onderzoek nodig zijn om de behoefte vast te stellen."

En verder:

"In het geval in het omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, wordt rekening gehouden met de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. De behoefte wordt onderbouwd en afgewogen op het niveau van het verzorgingsgebied van de ontwikkeling. Dit betekent dat de aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de resultaten ook zijn opgenomen in de beschrijving."

2.3 Relevante jurisprudentie (overzichtsuitspraak ECLI:NL:RVS:2017:1724)

De overzichtsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2017:1724) bevat de belangrijkste uitgangspunten:

Over substantiële stedelijke ontwikkelingen:

"Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², dient deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt."

Over de beschrijving van behoefte:

"In de toelichting op het bestemmingsplan dient, afhankelijk van de aard van de stedelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt, op objectieve wijze, aan de hand van in de beschrijving vermelde voldoende actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens, de behoefte aan deze stedelijke ontwikkeling te worden beschreven."

Over kwantitatieve en kwalitatieve behoefte:

"Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling."

Over leegstandseffecten:

"In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden."

3. Analyse van de Ladderonderbouw

3.1 Kwalificatie als stedelijke ontwikkeling

3.1.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

De ladderonderbouw kwalificeert de ontwikkeling correct als een stedelijke ontwikkeling. Op pagina 6 wordt gesteld:

"De beoogde ontwikkeling maakt een maximaal laadvermogen van circa circa 31.300 m² bvo aan kantometers mogelijk. Dat betekent dat de ontwikkeling aan het Stationsplein 45 als een stedelijke ontwikkeling te beschouwen is."

3.1.2 Juridische beoordeling

Deze kwalificatie is **correct**. Kantoren vallen expliciet onder de definitie van stedelijke ontwikkeling in artikel 5.129g, eerste lid, Bkl. De omvang van 31.300 m² bvo is ruimschoots boven de 500 m²-grens die de Afdeling hanteert voor substantiële ontwikkelingen.

3.2 Kwalificatie als nieuwe stedelijke ontwikkeling

3.2.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

De onderbouw stelt op pagina 6:

"Bij het nieuwe bestemmingsplan voor de ontwikkeling van Stationsplein 45 worden meer bebouwingsmogelijkheden toegekend aan gronden in het plangebied waar dit op basis van het vigerende bestemmingsplan niet mogelijk is."

De huidige situatie wordt beschreven:

- Huidig bestemmingsplan: vigerende bestemmingsplan stationsgebied
- Huidige bestemming: kantoor
- Huidige kantoorpand: circa 2.000 m²
- Maximale bouwhoogte huidig plan: 10 meter (geschikt voor ~2 verdiepingen)

3.2.2 Juridische beoordeling

De kwalificatie als nieuwe stedelijke ontwikkeling is **correct**. Conform de overzichtsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 7):

"Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan."

Hoewel de functie (kantoor) gelijk blijft, is er sprake van een aanzienlijke uitbreiding van het planologisch beslag (van 2.000 m² naar 31.300 m² bvo). Dit is een substantiële toename die als nieuwe stedelijke ontwikkeling kwalificeert.

3.3 Bestaand stedelijk gebied

3.3.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

Op pagina 7 wordt gesteld:

"Op basis van het locatieprofiel constateren wij, dat zowel de ligging binnen het bestaand stedelijk weefsel van Rivierstad als het de vigerende bestemming (kantoor), dat er sprake is van een ontwikkeling binnen BSG."

3.3.2 Juridische beoordeling

Deze conclusie is **correct** en goed onderbouwd. De locatie:

- Ligt binnen het bestaand stedelijk weefsel van Rivierstad
- Heeft reeds een kantoorbestemming
- Bevindt zich nabij het centraal station en het universiteitspark

Dit voldoet aan de definitie van bestaand stedelijk gebied in Bijlage I Bkl en de criteria uit de overzichtsuitspraak (r.o. 10.1):

"De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro [...] kan worden aangemerkt, hangt [...] af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving."

Gevolg: Omdat de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt, hoeft niet gemotiveerd te worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien (artikel 5.129g, tweede lid, onder b, Bkl is niet van toepassing).

3.4 Ruimtelijk verzorgingsgebied

3.4.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

De onderbouwing bepaalt het verzorgingsgebied als volgt:

- De regio voor de algemene kantorenmarkt
- Specifiek: het locatietype centrummilieu/OV-knooppunt binnen de regio
- In feite: het centrum en stationsgebied van Rivierstad (inclusief het Havengebied)

De onderbouwing motiveert dit door te verwijzen naar markttrends:

"De trend in de kantorenmarkt is dat gebruikers zich steeds meer centraliseren op goed bereikbare, levendige locaties met een brede functiemix (werken, wonen en voorzieningen). Vaak zijn dit OV-/centrumlocaties."

3.4.2 Juridische beoordeling

De afbakening van het verzorgingsgebied is **toereikend onderbouwd**. Conform de overzichtsuitspraak (r.o. 8-8.2):

"Uit de Nota van toelichting (2017) blijkt dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte [...] Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling in relatie tot de context."

De keuze voor het centrummilieu/OV-knooppunt als specifiek verzorgingsgebied is logisch gezien:

- De specifieke eigenschappen van de locatie (nabij OV-knooppunt)
- De markttrends die wijzen op concentratie naar dit type locaties
- De concrete voorbeelden van verhuisbewegingen naar dit type locaties

3.5 Kwantitatieve behoeftebepaling

3.5.1 Methodologie

De onderbouwing hanteert de standaardmethodologie: vraag minus aanbod = behoefte.

Vraagzijde:

- Bron: Provinciale Behoefteraming Kantoren (2022)
- Scenario: COVID-19 als katalysator (meest conservatieve scenario)
- Uitbreidingsvraag centrummilieu/OV-knoop: maximaal 80.100 m² vvo (2023-2033)

Aanbodzijde:

- Hard planaanbod centrummilieu/OV-knoop: circa 85.500 m² bvo (72.700 m² vvo)

Balans:

- Uitbreidingsvraag: 80.100 m² vvo
- Hard planaanbod: 72.700 m² vvo
- Resterende ruimte: circa 7.500 m² vvo

3.5.2 Vervangingsvraag

De onderbouwing voegt vervangingsvraag toe aan de kwantitatieve behoefte:

- Minimaal 22.000 m² vvo (hard, vastgelegd in Regionale Woonafspraken 2019)
- Maximaal 33.500 m² vvo (inclusief twee andere kantoren)

De onderbouwing stelt conservatief 22.000 m² vvo als vervangingsvraag vast.

3.5.3 Juridische beoordeling

Positieve aspecten:

1. Er wordt gebruik gemaakt van een recente provinciale behoefteraming (2022)
2. Er wordt gewerkt met het meest conservatieve scenario
3. De cijfers zijn actueel, concreet en cijfermatig onderbouwd
4. Het hard planaanbod is geactualiseerd door de gemeente (september 2023)

Aandachtspunten:

1. De balans tussen vraag en aanbod laat slechts beperkte ruimte zien (7.500 m² vvo) zonder de vervangingsvraag

2. Met de beoogde ontwikkeling (24.650 m² vvo) en de Stationstoren (8.100 m² vvo) zou er een overaanbod ontstaan van circa 25.000 m² vvo
3. De onderbouwing is daarom sterk afhankelijk van de vervangingsvraag

Beoordeling vervangingsvraag:

De vervangingsvraag van 22.000 m² vvo is:

- Concreet: gekoppeld aan een specifiek pand van de beoogde eindgebruiker
- Vastgelegd: opgenomen in de Regionale Woonafspraken (2019)
- Geborgd: de eindgebruiker is eigenaar van het te transformeren pand

Dit is conform de jurisprudentie dat bij de beoordeling van het bestaande aanbod alleen rekening hoeft te worden gehouden met voldoende concrete voornemens (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 9.4).

3.6 Kwalitatieve behoeftebepaling

3.6.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

De onderbouwing identificeert de volgende kwalitatieve aspecten:

Locatiekwaliteiten:

- Toenemende vraag naar centrummilieu/OV-knooppuntlocaties
- Concentratie van kantoorgebruik naar dit type locaties
- Concrete voorbeelden van verhuisbewegingen van diverse kantoorgebruikers naar dit type locaties

Specifieke eisen eindgebruiker:

- Omvang: circa 24.650 m² vvo (bestaand planaanbod is kleiner)
- Publiekstoegankelijke voorzieningen: 7,5% van oppervlakte
- Specifieke beveiligingseisen voor het gehele gebouw
- Specifieke eisen aan parkeervoorziening (bedrijfswagens, meetapparatuur)

3.6.2 Juridische beoordeling

De kwalitatieve onderbouwing is **sterk**. Dit voldoet aan de jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 9):

"Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling."

De onderbouwing maakt inzichtelijk:

1. Waarom het bestaande planaanbod niet geschikt is voor de eindgebruiker (te klein, geen beveiligingsopties)
2. Waarom de locatie kwalitatief aansluit bij de markttrends
3. Welke specifieke eisen de eindgebruiker stelt

3.7 Leegstandseffecten

3.7.1 Beoordeling door RuimtePlan Advies

De onderbouwing behandelt leegstand op twee manieren:

Huidige leegstand:

- Stedelijke agglomeratie: circa 7%
- Gemeente: circa 7%
- Stationsgebied: circa 5%
- Beoordeling: "gezonde frictie" (5-7% is acceptabel)

Effecten op leegstand:

"Van een toevoeging van een kantoor van deze omvang zijn dus geen onaanvaardbare effecten op leegstand te verwachten."

De onderbouwing wijst ook op het positieve effect van de onttrekking van kantoren op locaties met negatieve uitbreidingsvraag.

3.7.2 Juridische beoordeling

De behandeling van leegstand is **toereikend**. Conform de overzichtsuitspraak (r.o. 9.8-9.10):

"In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden."

De onderbouwing maakt inzichtelijk:

1. De huidige leegstandsituatie is gezond (5-7%)
2. De vraag-aanbodconfrontatie (met vervangingsvraag) is in balans
3. De onttrekking van kantoren elders draagt bij aan een evenwichtiger markt

4. Detailbeoordeling per criterium

4.1 Actualiteit gegevens

- **Behoefteraming:** 2022 ✓
- **Planaanbod:** geactualiseerd september 2023 ✓
- **Leegstandcijfers:** medio 2023 ✓
- **Beoordeling:** De gegevens zijn voldoende actueel

4.2 Objectiviteit

- Gebruik van provinciale behoefteraming (onafhankelijke bron) ✓
- Gebruik van gemeentelijke vastgoedmonitor ✓
- Werken met conservatief scenario (COVID-19 als katalysator) ✓
- **Beoordeling:** De onderbouwing is objectief opgezet

4.3 Cijfermatige onderbouwing

- Vraagcijfers: concreet en per scenario uitgesplitst ✓
- Aanbodcijfers: per locatie gespecificeerd ✓
- Confrontatie: duidelijk doorgerekend ✓
- Vormfactor bvo naar vvo: toegepast (0,85) ✓
- **Beoordeling:** De cijfermatige onderbouwing is adequaat

4.4 Afweging tegen bestaand aanbod

- Hard planaanbod is in kaart gebracht ✓
- Zachte plannen zijn geïdentificeerd ✓
- Kwalitatieve vergelijking met aanbod is gemaakt ✓
- **Beoordeling:** De afweging tegen bestaand aanbod is gemaakt

4.5 Regionale afstemming

- Gebruik van regionale behoefteraming ✓
 - Verwijzing naar regionale kantorenvisie 2022 ✓
 - Verwijzing naar Regionale Woonafspraken 2019 ✓
 - **Beoordeling:** Regionale afstemming is aangetoond
-

5. Geconstateerde aandachtspunten

5.1 Afhankelijkheid van vervangingsvraag

De kwantitatieve onderbouwing is sterk afhankelijk van de vervangingsvraag van 22.000 m² vvo. Zonder deze vervangingsvraag zou er een overaanbod ontstaan. De onderbouwing is op dit punt echter wel solide:

- De 22.000 m² vvo is vastgelegd in de Regionale Woonafspraken 2019
- De eindgebruiker is eigenaar van het te transformeren pand
- De beslissing om te transformeren is niet afhankelijk van derden

Aanbeveling: In de toelichting op het bestemmingsplan zou de borging van de transformatie (eigenaarschap, woonafspraken) explicieter kunnen worden benoemd.

5.2 Overig planaanbod (Stationstoren)

De onderbouwing noemt dat naast de beoogde ontwikkeling ook de Stationstoren (circa 8.100 m² vvo) in een vergelijkbare planfase zit. Bij cumulatie zou dit leiden tot extra druk op de markt.

Beoordeling: Dit is transparant benoemd, maar zou in de totaalafweging explicieter kunnen worden meegenomen.

5.3 Tijdsaspect

De onderbouwing is gedateerd november 2023 en maakt gebruik van data uit 2022/2023. Voor een bestemmingsplanprocedure is dit acceptabel, maar bij een langere doorlooptijd van de procedure zou actualisatie kunnen worden overwogen.

5.4 Wettelijk kader

De onderbouwing verwijst naar artikel 3.1.6, tweede lid, Bro (oud recht). Aangezien de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking is getreden, is nu artikel 5.129g Bkl van toepassing. De inhoudelijke vereisten zijn echter ongewijzigd, zoals bevestigd in de toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet:

"Met de gewijzigde formulering van de ladder in dit besluit is geen andere werking van de ladder beoogd."

Aanbeveling: Bij definitieve vaststelling van het bestemmingsplan/omgevingsplan de verwijzing actualiseren naar artikel 5.129g Bkl.

6. Conclusie

De ladderonderbouwing voor de ontwikkeling aan het Stationsplein 45 te Rivierstad voldoet **grotendeels** aan de vereisten van artikel 5.129g Bkl en de relevante jurisprudentie.

Sterke punten:

1. Correcte kwalificatie als nieuwe stedelijke ontwikkeling
2. Correcte vaststelling dat ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt
3. Adequaaf afgebakend verzorgingsgebied met onderbouwing
4. Actuele, objectieve en cijfermatige gegevens
5. Sterke kwalitatieve onderbouwing met specifieke eisen eindgebruiker
6. Adequate behandeling van leegstandseffecten
7. Regionale afstemming aangetoond

Verbeterpunten:

1. Verwijzing naar wettelijk kader actualiseren (artikel 5.129g Bkl i.p.v. 3.1.6 Bro)
2. Borging vervangingsvraag explicieter toelichten
3. Cumulatief effect met andere zachte plannen explicieter meenemen in totaalafweging

De onderbouwing is naar mijn oordeel voldoende om de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling te motiveren in de zin van artikel 5.129g Bkl, mits de genoemde verbeterpunten worden meegenomen.