

**stec
groep**



Ladder Holland Rijnland

Basisonderbouwing plannen kantoren

Stec Groep aan Holland Rijnland

Peter van Geffen & Bouke Timmen
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond plan A.....	4
1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking.....	4
1.3 Trede 0: plan A is een/geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee wel/niet Ladderplichtig	5
1.4 Marktregio is veelal lokaal of (sub)regionaal binnen Holland Rijnland	5
2 Plan A past binnen de Ladder	6
2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte	6
2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld	8
2.3 Trede 3: plan A is passend ontsloten	9

Voorwoord

Voor u ligt de basis Ladderonderbouwing voor plannen voor kantoren in Holland Rijnland die een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreffen. Deze basisonderbouwing hebben we gebaseerd op de Rijks-Ladder (Bro), inclusief alle jurisprudentie hierover. Naast de Rijks-Ladder moeten plannen ook voldoen aan de provinciale Ladder en -beleid.

Voor de Ladder en kantorenplannen zien wij de volgende aandachtspunten:

- Nog niet voor alle locaties of gemeenten is een raming beschikbaar. Een meer kwalitatieve verdeling van de vraag is wenselijk (naar locatietype) en daarmee ook de confrontatie met het aanbod/leegstand (courant/incourant). De raming van JLL doet dit wel voor de vier speerpuntlocaties. Het lijkt ons zinvol inzicht te krijgen in de omvang en vraag naar science locaties (en in hoeverre hier planologisch kantoorruimte wordt mogelijk gemaakt) als input voor trede 1 (zowel vraag, planaanbod als behoefte).
- De behoeferamingen zijn niet allemaal een doorvertaling van de provinciale raming. Hoe zien gemeenten en provincie dit? Plus: hoe omgaan met kleinere kantoorruimte (tot 1.000 m²), ook Ladderplichtig, maar niet opgenomen in strategie of raming.
- Is het zinvol samen stappen te zetten in trede 2? Bijvoorbeeld meer inzicht te krijgen in courant/incourante leegstand en hoe hier mee om te gaan. En hoe te stimuleren dat bestaande kantoorruimte (ook op courante plekken) worden herontwikkeld? Aanpak leegstand staat deels in kantorenstrategie, binnen het Ladderonderzoek is ervoor gekozen verder in te zetten op dit thema door een verdieping uit te voeren op kantoren.

REGIONAAL LADDERONDERZOEK HOLLAND RIJNLAND

Gemeenten in Holland Rijnland zijn samen een traject gestart om efficiënter en effectiever met de Ladder voor duurzame verstedelijking om te gaan. Samenwerking bij de Ladder heeft immers voordelen in termen van informatieverzameling, minder gedoe, makkelijker onderbouwingen maken maar ook betere afstemming.

Onderdeel van deze gezamenlijke aanpak is het opstellen van 5 basismotiveringen op maat voor diverse stedelijke functies. Naast deze motivering voor plannen voor kantoren zijn er basismotiveringen gemaakt voor wonen, bedrijventerreinen, winkels en voor plannen die meer globaal/flexibel van aard zijn.

Naast een effectiviteits- en efficiëntieslag die met de basismotiveringen wordt beoogd geven de motiveren zicht op 'witte vlekken': wat is nodig voor een Ladderonderbouwingen in Holland Rijnland voor verschillende stedelijke functies? De motiveringen zijn in de regio doorgesproken om te kijken waar gemeenten behoefte hebben om verder samen stappen te zetten.

In de motiveringen zijn per trede tips en mogelijke motiveerlijnen opgenomen in begeleidende teksten. Deze notitie is overigens geen blauwdruk, elke situatie kan anders zijn, bij de Raad van State is altijd sprake van casuïstiek. Ook jurisprudentie kan wijzigen. Gemeenten zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een adequate Laddermotivering in het kader van het Bro.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond plan A

Algemene beschrijving van het plan.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk en per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Bro. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de drie treden van de Ladder. De Ladder is verankerd in het Bro in de artikelen 1.1.1 en 3.1.6. De tekst uit het Bro luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. 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 bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
3. 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.’

De Ladder is van toepassing op een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Wij noemen dit trede 0. Pas als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet een ontwikkeling worden gemotiveerd volgens de treden van de Ladder.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH OVERZICHT LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING



In 2017 wordt de Laddertekst in het Bro vernieuwd. De definitieve tekst is nog niet bekend. Op basis van de concepttekst die is vrijgegeven door de Minister taxeren wij dat er geen grote materiele effecten uitgaan van de wijziging.

1.3 Trede 0: plan A is een/ geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee wel/niet Ladderplichtig

Om te bepalen of sprake is van een Ladderplichtige ontwikkeling is van belang of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 1.1.1. van het Bro geeft de volgende definitie voor een stedelijke ontwikkeling:

'Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocatie of andere stedelijke voorzieningen'.

Plan A maakt planologisch Y mogelijk en is daarmee Ladderplichtig. Voor kantoorruimte geldt dat vrijwel elk nieuw ruimtebeslag gekenmerkt wordt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, er is een lage ondergrens. Ook worden er veel procedures gevoerd over toevoeging van kantoorruimte, de kans op beroep bij de Raad van State is dus bovengemiddeld.

GEEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING VOLGENS ARTIKEL 3.1.6 BRO?

Een motivering in het kader van een goede ruimtelijk ordening blijft vereist. Daarnaast moet de uitvoerbaarheid van een plan hoe dan ook worden onderbouwd. Neem daarom altijd een Ladderachtige motivering op in de toelichting van een bestemmingsplan.

1.4 Marktregio is veelal lokaal of (sub)regionaal binnen Holland Rijnland

Binnen de kantorenmarkt in de regio Holland Rijnland zijn Leiden en Alphen aan den Rijn dominant. Deze twee gemeenten zijn samen goed voor circa 60% van de totale kantorenvorraad in Holland Rijnland. De vraag naar kantoren is veelal lokaal/regionaal gebonden. Waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen de kleinschalige, lokale eindgebruikers (tot circa 500 m² vvo) en grotere eindgebruikers met een meer bovenlokale/regionale reikwijdte. Om de precieze marktregio van een locatie en/of locatietype te achterhalen kan gebruik worden gemaakt van analyses van verhuisbewegingen of transacties (opname gegevens). Oftewel: waar komen eindgebruikers vandaan? En waar gaan ze naar toe?

Door de provincie Zuid-Holland wordt in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) de regio Holland Rijnland als kantorenregio aangemerkt. Door aan te sluiten bij deze indeling wordt gebruik gemaakt van vergelijkbare uitgangspunten als eerdere kantorenvisies. De marktregio voor kantoorlocaties binnen Holland Rijnland kan variëren: van een vooral lokale behoefte (in een gemeente met een kleine kantorenvorraad bijvoorbeeld) tot een (sub)regionale behoefte (zoals bij een (intercity)station). Van belang is dat de provincie akkoord is met dit uitgangspunt.

2 Plan A past binnen de Ladder

2.1 Trede 1: plan A voorziet in een actuele regionale behoefte



Vraag naar kantoorruimte in marktregio plan A circa X m² bvo kantoorruimte voor periode 2016-2026

De kantorenvoorraad zal naar verwachting niet veel meer toenemen in Holland Rijnland. Op korte termijn is nog lichte groei geraamd maar op langere termijn (tot 2040) is sprake van lichte krimp. De vraag is dan ook in hoofdzaak een kwaliteitsvraag, waarbij de vraag bestaat uit vervanging van verouderde kantoorpanden. Mede daarom kiest Holland Rijnland voor vier speerpunt/concentratielocaties en twee kennis/science locaties waar nieuwe kantoorruimte mag worden ontwikkeld. De overige locaties worden geschrapt.

De provincie werkt aan een nieuwe raming voor kantoren, deze komt naar verwachting in 2017 beschikbaar. Door JLL (2015) een marktonderzoek uitgevoerd naar de regionale kantorenlocaties (speerpuntlocaties) voor de periode tot 2030. Dit onderzoek vormt direct input voor de vraagraming voor deze locaties. Het JLL rapport geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de kantorenvoorraad per gemeente en daarmee meer gevoel bij het marktaandeel van de verschillende regiogemeenten. Het marktonderzoek van JLL geeft aan dat Leiden Stationsgebied/Centrum een substantieel nieuwbouwprogramma kan accommoderen. Binnen W4 Zoeterwoude is marginaal nieuwbouw mogelijk. Alpen aan de Rijn en W4 Leiderdorp hebben geen nieuwbouwpotentieel: deze locaties moeten zich vooral richten op sloop/transformatie en/of renovatie van kantoorruimte. Eerder heeft ook het EIB (2012/2014) een raming gemaakt van de kwaliteitsvraag naar kantoorruimte in de regio Holland Rijnland.

Harde plancapaciteit goed voor circa Y m² bvo kantoren in Holland Rijnland/marktregio

In de kantorenstrategie van Holland Rijnland is een overzicht gemaakt van de meest actuele planvoorraad in de regio. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de monitor plancapaciteit van de provincie Zuid-Holland, waarin jaarlijks de planmeters worden bijgehouden.

AANBOD HARDE PLANCAPACITEIT NIET VOLLEDIG IN BEELD

Aandachtspunt in Holland Rijnland zijn de locaties waar binnen de bestaande plancapaciteit die maar een beperkt aantal m² kantoor mogelijk is. Voor trede 1 van de Ladder, ook richting provincie, vormt ook deze plancapaciteit onderdeel van het aanbod in het bepalen van de 'actuele regionale behoefte'. Deze informatie is nu niet algemeen beschikbaar op het niveau van Holland Rijnland. Een inventarisatie van bovenstaande plancapaciteit en/of het maken van een gedeelde en onderbouwde taxatie van de omvang van deze plancapaciteit kan daarom zinvol zijn voor toekomstige Ladderonderbouwingen. Soms kunt u ook grootschalige kantoorruimte (mits planologisch in bestemmingsplan geborgd) onderscheiden van de kleinschalige kantoorruimte.

KWALITATIEF MOTIVEREN DEELS MOGELIJK MITS RUIMTELIJK RELEVANT

U kunt trede 1 mede onderbouwen op kwalitatieve gronden, mits dat te onderbouwen is op basis van planologische gronden. De markt voor kleinschalige of (middel)grote kantoorruimte bijvoorbeeld is te onderscheiden (als dit in het bestemmingsplan is opgenomen), net als verschillende locatietypen (centrum/snelweg/station). Een mogelijke motiveerlijn kan dan zijn dat ondanks een zeker overaanbod in harde plancapaciteit, er wel een specifieke behoefte is aan een bepaald type kantoorlocatie of type kantoorruimte. Deze motiveerlijn moet uiteraard wel maximaal worden gedeeld met regio en provincie. Input voor de kwalitatieve vertaling is de Kantorenmonitor Holland Rijnland, die ook ingaat op verdeling en ontwikkeling van voorraad en leegstand per gemeente.

Plan A voorziet in een actuele behoefte van Z m² kantoren

In de marktregio van plan A is sprake van een actuele behoefte naar circa Z m² bvo kantoren voor de periode 2016-2026. Hiertoe komen we door de vraag in de marktregio, op basis van regionale raming, te confronteren met het aanbod in harde plannen.

Plan A past binnen provinciaal, regionaal en lokaal beleid

DE PROVINCIE HANTEERT EEN SELECTIEF LOCATIEBELEID VOOR KANTOREN

De provincie hanteert een selectief locatiebeleid voor kantoren. In de Verordening staat hierover dat het locatiebeleid bijdraagt aan de vitaliteit en daarmee de kwaliteit van de centra en aan de versterking van de agglomeratiekracht. Uitgangspunt is dat nieuwe kantoren alleen worden toegelaten binnen de concentratielocatie voor kantoren en binnen de scienceparken. De meeste concentratielocaties voor kantoren liggen bij een treinstation. Er zijn echter enkel uitzonderingen, waarbij dat expliciet is aangegeven.

Een bestemmingsplan kan in beginsel enkel voorzien in nieuwe kantoren, op gronden: (a.) binnen de invloedssfeer van de concentratielocaties voor kantoren met treinstation, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op Kaart 1 Kantoren van de verordening; (b.) binnen de begrenzing van de concentratielocaties voor kantoren zonder treinstation, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op Kaart 1 Kantoren, of (c.) binnen de begrenzing van de scienceparken, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op Kaart 1 Kantoren, mits passend in het profiel van het sciencepark.

Uitzonderingen hierop zijn: (a.) het opnieuw bestemmen van een vigerende kantoorbestemming voor zover passend in een actuele regionale visie die is aanvaard door gedeputeerde staten; (b.) kleinschalige zelfstandige kantoren tot een bruto vloeroppervlak van 1.000 m² per vestiging; (c.) kantoren met een lokaal verzorgingsgebied; (d.) bedrijfsgebonden kantoren met een bruto vloeroppervlak dat minder bedraagt dan 50% van het totale bruto vloeroppervlak van het bedrijf en (e.) functiegebonden kantoren bij een luchthaven, een haven of een veiling.

GEMEENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN HELPEN STERK

Ideaal is als er (sub)regionale afspraken zijn tussen de gemeenten en provincie over bovenstaande elementen. Zoals: vraag, segmenten waar kwalitatieve behoefte is en visie op courante en incurante leegstand, inclusief: welk deel van uw kantorenvoorraad zal worden onttrokken en hoe gaat u daar mee om. Voor de acceptabele en aanvaardbare (leegstands)effecten is het zinvol visie te hebben, dit helpt sterk in uw onderbouwing. Hoe zorgt u ervoor dat deze leegstand bijvoorbeeld door verkleuring, sloop of transformatie wonen wordt opgelost? Veel visie op de leegstand is dus zinvol. In de concept kantorenstrategie gaat u hierop in, bovendien worden de onttrekkingen jaarlijks gemonitord.

2.2 Trede 2: plan A ligt binnen bestaand stedelijke gebied OF de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan niet in bestaand stedelijk gebied worden ontwikkeld

Om te bepalen op een locatie wel of niet onder bestaand stedelijk gebied (hierna: BSG) valt is allereerst het Bro, artikel 1.1.1, relevant. Voor BSG wordt in het Bro de volgende definitie gegeven:

'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.'

Daarnaast volgt uit de jurisprudentie dat de geldende bestemming relevant is. Geldt er een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt dan is er geen sprake van BSG (ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340). Het is niet vereist dat het geldende bestemmingsplan bouwmogelijkheden ten behoeve van stedelijke voorzieningen bevat, het kan bijvoorbeeld ook om stedelijk groen gaan (ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125).

VOOR PROVINCIALE LADDER IS BEGRIP BESTAAND STADS- EN DORPSGEBIED (BSD) RELEVANT

Ontwikkelingen moeten naast de Rijks-Ladder ook voldoen aan de provinciale Ladder. Waar de Rijks-Ladder werkt met het begrip bestaand stedelijk gebied (BSG) hanteert de provincie het begrip bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). In de verordening is de volgende maatgevende definitie voor BSD gegeven:

Onder bestaand stads- en dorpsgebied als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing, met inbegrip van daartoe bouwrijp gemaakte terreinen, ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid (uitgezonderd glastuinbouw), detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Daarmee volgt de verordening op grote lijnen de definitie in het Bro met de interpretatie dat de provincie kassen niet onder het BSD en bouwrijpe terreinen wel onder het BSD rekent.

Plangebied van plan A is (on)bebouwd en ligt binnen/buiten het bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing, daarnaast laat het geldend bestemmingsplan wel/geen stedelijke functie toe: de locatie ligt binnen/buiten BSG.

MOTIVEREN VAN PLANNEN BUITEN BSG

- Motiveer dat er binnen BSG geen alternatieven zijn waar ruimte is voor deze stedelijke ontwikkeling. U hoeft niet alle 'open' plekken af te lopen. Een locatie die volgens de gemeentelijke structuurvisie een parkachtige groene invulling moet krijgen is in beginsel bijvoorbeeld geen alternatieve locatie.
- Motiveer dat u op de locatie buiten BSG kwaliteiten mogelijk maakt die binnen BSG niet kunnen landen. Bijvoorbeeld een type kantoorlocatie dat niet op een locatie binnen BSG kan gerealiseerd kan worden.

Behoeftte aan plan A niet op te vangen binnen bestaande leegstand van kantoren

Belangrijk is om in trede 2 ook in te gaan op de mogelijkheden die leegstand biedt. Is er kantoorruimte beschikbaar op een vergelijkbare locatietype of een vergelijkbare grootteklasse? En zo ja, is hier voldoende kantoorruimte beschikbaar om de behoefte in op te vangen? Wanneer er binnen een locatietype (binnen de marktregio) voldoende kantoorruimte beschikbaar is om de behoefte op te vangen, is er geen behoefte aan toevoeging van plan A. Hierbij speelt ook de kwalitatieve afweging (locatietype, omvang) een rol.

Hierbij kan ook het verschil worden gemaakt (binnen een locatietype) tussen courante en niet courante leegstand (ook relevant voor trede 1). Dan is wel van belang dat uitgangspunten en visie op leegstand binnen regio en door provincie gedeeld worden. Maak binnen een regio en met de provincie afspraken over uitgangspunten van trede 2 (hoe omgaan met leegstand bijvoorbeeld). En hoe om te gaan met incourant aanbod, ook in relatie tot onttrekken/herontwikkeling.

2.3 Trede 3: plan A is passend ontsloten

KANTOORLOCATIE PASSEND ONTSLOTEN?

Geef trede 3 altijd expliciet plaats binnen uw Ladderonderbouwing. Trede 3 is feitelijk alleen van toepassing op locaties buiten BSG. Is dit het geval geef dat dan aan. Voor locaties buiten BSG moet u WEL motiveren hoe het plan passend ontsloten is. Dit betekent dat u moet onderbouwen dat de locatie naar de aard en de eisen van de ontwikkeling adequaat is ontsloten. Dit kunt u bijvoorbeeld doen door voor diverse modaliteiten de bereikbaarheid van de locatie te beschrijven. Meestal is een passende tekst van een halve pagina afdoende.