adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Duiven, Graafstaete II

Gemeente Duiven

Datum: 15 november 2023

Projectnummer: 220237

INHOUD

1	**Inleiding**	**3**
1.1	**Aanleiding**	**3**
1.2	**Het plan**	**3**
1.3	**Leeswijzer**	**5**
2	**Toets Ladder voor duurzame verstedelijking**	**6**
2.1	**Stedelijke ontwikkeling**	**6**
2.2	**Verzorgingsgebied**	**7**
2.3	**Behoefte**	**7**
2.4	**Bestaand stedelijk gebied**	**11**
3	**Conclusie**	**13**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:
De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, 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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

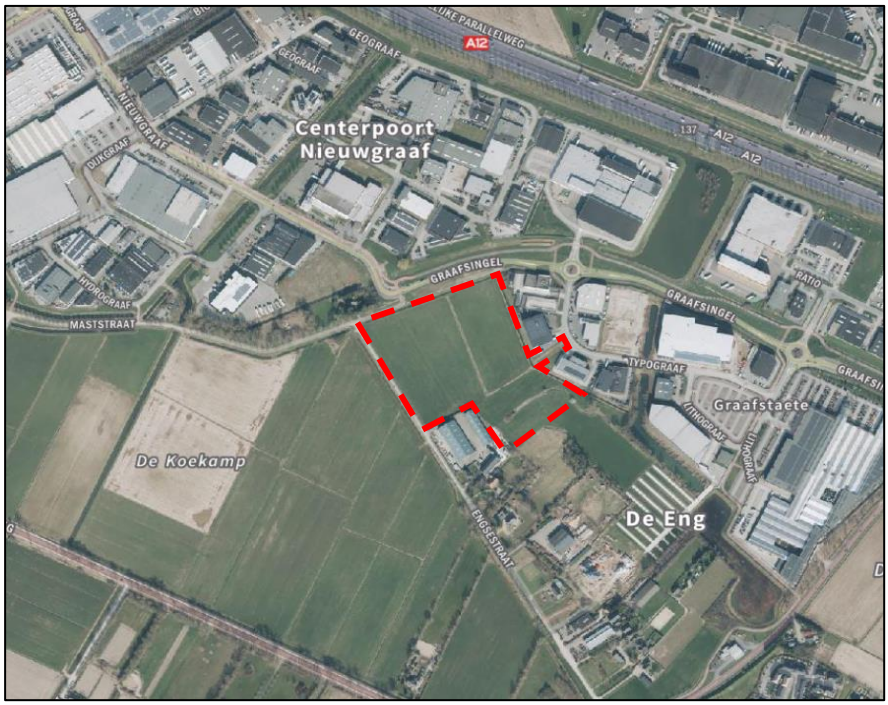
Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een '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'.

1.2 Het plan

In de gemeente Duiven bestaat een vraag naar bedrijfskavels voor lokale bedrijven die in onvoldoende beantwoord kan worden op de bestaande bedrijventerreinen. Voor de lokale bedrijvigheid, die zich voornamelijk heeft gevestigd op de bedrijventerreinen 't Holland en de Nieuweling, geldt dat de beschikbare gronden grotendeels ingevuld zijn. Daarom bestaat het voornemen om het bedrijventerrein uit te breiden. Met de uitbreiding worden kleinere bedrijfspercelen (<5.000 m^2) gerealiseerd, welke geschikt zijn voor lokale bedrijvigheid. De ontwikkeling Graafstaete II kan worden gezien als een voortzetting van de bedrijventerreinen 't Holland en De Nieuweling.

De beoogde uitbreiding van het bedrijventerrein Graafstaete voorziet in een plangebied van circa 5,5 hectare. Hiervan zal circa 3,26 hectare uitgeefbaar zijn. De exacte kavelindeling is flexibel en zal afhangen van de specifieke ruimtevraag van

toekomstige bedrijven die zich hier willen vestigen. Door het plangebied zal een wegenstructuur worden aangelegd waar bedrijven zich aan kunnen vestigen. Er is gekozen om de wegen aan de randen van het plangebied te realiseren om zo een buffer te creëren met het buitengebied. Verder wordt qua bouwhoogte voorzien in maximaal 10 meter en langs de zuid- en westrand maximaal 7 meter. Voor het grootste gedeelte van het plangebied is maximaal milieucategorie 3.2 toegestaan en voor een oostelijk vlak geldt maximaal milieucategorie 4.1.



Ligging plangebied (rood omlijnd) in relatie tot de omgeving (bron: PDOK Viewer).



Stedenbouwkundig plan Graafstaete II (bron: SAB).

Binnen de huidige bestemming is de realisatie van het gewenste bedrijventerrein niet toegestaan. Het plan is hiermee in strijd met het geldende planologisch-juridisch kader. Daarom wordt voor de ontwikkeling een planologische procedure doorlopen. In het kader van de planologische procedure moet worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling in lijn is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de aspecten die onderdeel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze toets vindt in dit rapport plaats.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'.* Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgens de Nota van Toelichting op het Bro (2017) *"accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure".*

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein aan de noordwestzijde van de kern Duiven. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Uit de overzichtsuitspraak[1] van de Afdeling volgt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m^2 bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd.

Het plangebied kent op basis van het huidige bestemmingsplan "Buitengebied 2013" een agrarische bestemming. De voorziene uitbreiding is binnen deze bestemming niet toegestaan. De wens bestaat om een uitgeefbaar oppervlakte aan bedrijventerrein te realiseren van circa 3,26 hectare. Het oppervlak is groter dan de drempelwaarde van 500 m^2, waardoor de voorgenomen ontwikkeling te typeren is als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in het Bro.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende ontwikkeling aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt plaats in het voorliggende document.

[1] Zie hiervoor https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/kopie-jurisprudentie/#hc4689667-5490-45bb-a466-7e949f6f94a2.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

In het algemeen kiezen bedrijven die op zoek zijn naar een (nieuwe) locatie zeer vaak voor een locatie in dezelfde regio. In praktijk zelfs meestal in dezelfde gemeente. Dit blijkt uit onderzoek van het Planbureau van de Leefomgeving[2]. Over het algemeen kan gesteld worden dat binnen de gemeente Duiven zowel bedrijventerreinen aanwezig zijn met een regionaal verzorgingsgebied alsook bedrijventerreinen met een lokaal verzorgingsgebied. De belangrijkste factor om te bepalen of een bedrijventerrein voor een lokale of regionale markt verzorgt is de kavelgrootte. In artikel 2.3.2.4 van de provinciale Omgevingsverordening wordt aangegeven dat binnen nieuwe lokale bedrijventerreinen een kavelgrootte kan worden toegestaan van ten hoogste 0,5 hectare. Hier wordt met voorliggend plan aan voldaan. Er kan dus gesteld worden dat de gemeente Duiven de meest aannemelijke marktregio is van de voorliggende uitbreiding Graafstaete II.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied voor de ontwikkeling lokaal is en dat de gemeente Duiven als het meest aannemelijke marktgebied kan worden gezien. Daarom wordt de vraag-aanbodsituatie op lokaal schaalniveau bekeken om de behoefte van de ontwikkeling aan te tonen.

2.3 Behoefte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang. Dit betekent dat er kwantitatief gezien (dus de aantallen vierkante meters) sprake moet zijn van een behoefte, maar ook dat het type bedrijvigheid en de ligging moet aansluiten bij de kwalitatieve behoefte. In de navolgende paragrafen zal op beide aspecten worden ingegaan. Daarbij zal gekeken worden naar de vraag- en aanbodzijde.

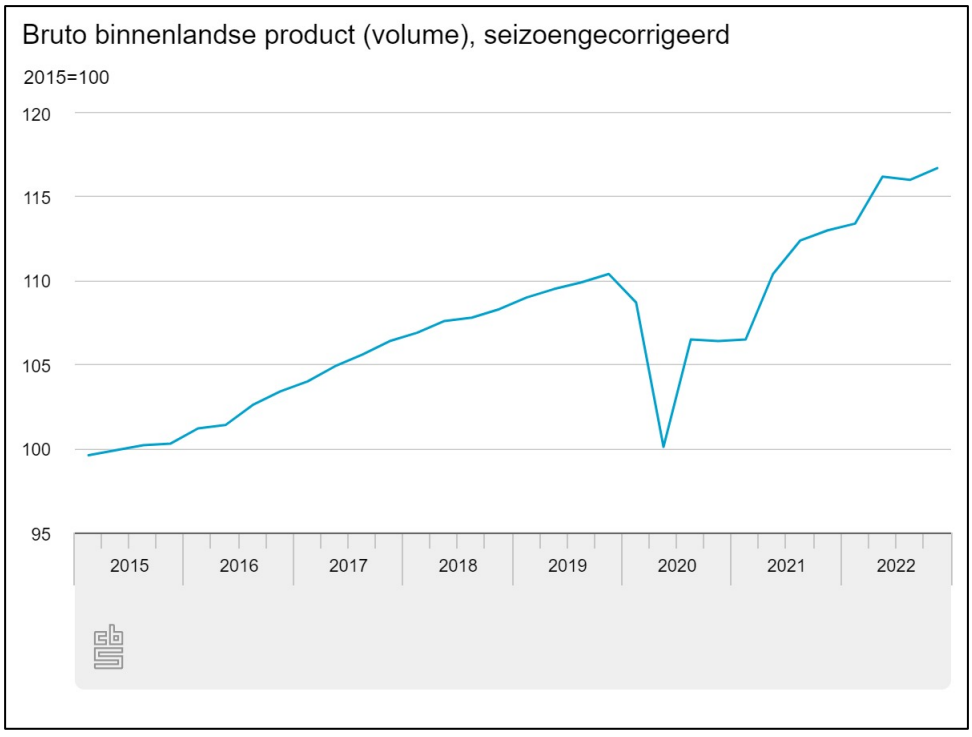
[2] Planbureau voor de leefomgeving (2008) Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

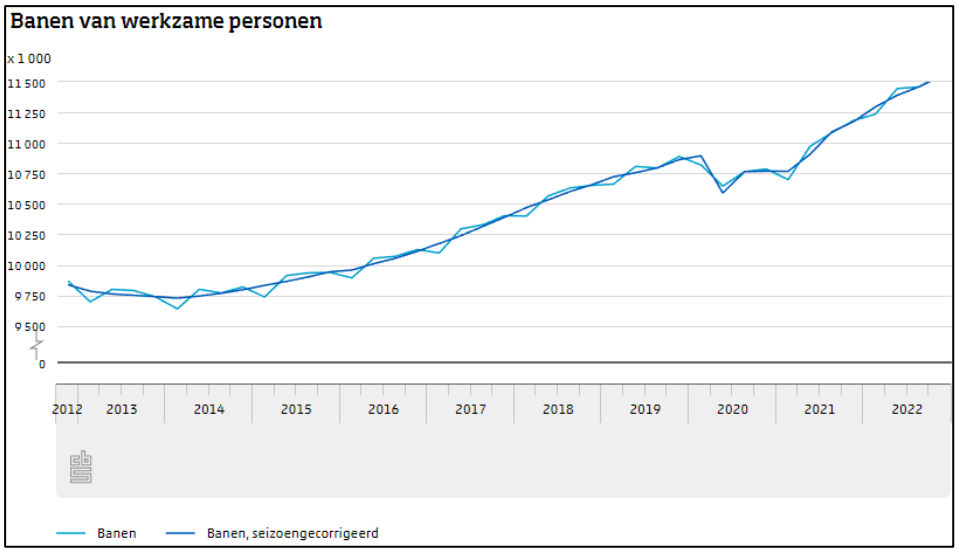
Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwantitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodsituatie binnen het verzorgingsgebied. Voor de kwantitatieve behoefte wordt bekeken of de grootte van het netto toegevoegde bedrijventerrein (circa 3,26 hectare) aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

Economische groei

Na 2013 heeft de Nederlandse economie een continue groei doorgemaakt. Van de Nederlandse vastgoedmarkt is het bekend dat deze zeer conjunctuurgevoelig is en dan ook meebeweegt met de ontwikkeling van de Nederlandse economie. De positieve economische groei in Nederland heeft dan ook een positieve weerslag op de vastgoedmarkt. Ook het aantal banen in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het jaar 2020 vormt als gevolg van de coronapandemie een uitzondering op de continue economische groei die Nederland doormaakt, evenals de ontwikkeling van het aantal banen. Toch blijkt de veerkracht van de Nederlandse economie en het bedrijfsleven groot. Zo is vanaf het derde kwartaal van 2020 weer een stijging van het bruto binnenlands product (BBP) en het aantal banen zichtbaar. De stijgende lijn van voor de coronapandemie heeft zich in de afgelopen jaren weer verder doorgezet.



Ontwikkeling bruto binnenlands product Nederland (Bron: CBS).



Ontwikkeling aantal banen van werkzame personen in Nederland (bron: CBS).

Sprekende Cijfers Bedrijfsruimtemarkten Groot Arnhem

Volgens de laatste uitgave van Sprekende Cijfers Bedrijfsruimtemarkten van Dynamis is de bedrijfsruimtemarkt in Nederland steeds krapper aan het worden. Dat zorgt ervoor dat er landelijk steeds minder grote transacties plaatsvinden en het opnamevolume in 2022 ten opzichte van 2021 met meer dan 40% is gedaald. Door onder meer een beperkte mate van nieuwbouwgrond en de congestie op het elektriciteitsnet wordt de toekomst van de bedrijfsruimtemarkt als enigszins zorgelijk gezien. Specifiek voor de regio Groot Arnhem, waar Duiven onderdeel van uitmaakt, heeft Dynamis een regiorapportage opgesteld. Hierin wordt een daling in de marktkansen op de bedrijfsruimtemarkt geconstateerd. Dit betekent dat het verschil tussen vraag en aanbod is toegenomen waardoor krapte ontstaat. Het opnamevolume bedrijfsruimte is in 2022 met 46 procent toegenomen ten opzichte van 2021 naar een volume van 111.900 m². Het aanbod is daarentegen gedaald naar een volume van 94.000 m². Dit heeft te maken met twee oorzaken, namelijk het beperkte aanbod van kwalitatief hoogwaardige bedrijfsruimte en het gebrek aan aanbod van bouwgrond. Zolang er geen bouwgrond wordt uitgegeven, geen nieuwbouw is en bestaande incourante bedrijfsruimten niet worden herontwikkeld, blijft er schaarste aan aanbod van bedrijfsruimte. Door de aanhoudende vraag en het beperkte aanbod zal het uitgeven van nieuwe grond een positief effect hebben op de marktdynamiek in regio Groot Arnhem.

Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen 2021 t/m 2024

In het Regionaal Programma Werklocaties wordt aangegeven dat gemeenten de ruimte behouden om lokale bedrijven te faciliteren op de eigen lokale werklocaties voor zover die beschikbaar zijn in de vorm van een onherroepelijk bestemmingsplan. Wanneer er een tekort wordt voorzien, dan mag de gemeente onder voorwaarden nieuwe lokale initiatieven in ontwikkeling nemen. De gemeente Duiven heeft middels bijeenkomsten geconstateerd dat er een lokale vraag bestaat naar nieuwe bedrijfskavels. Deze constatering wordt versterkt met het feit dat er bijna geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn voor lokale ondernemers op het bedrijventerrein Nieuweling.

In het RPW is ook de ontwikkelruimte en het zachte planaanbod tot 2030 bepaald voor verschillende werkmilieus. Er wordt aangegeven dat de klassiek-gemengde zachte plannen grotendeels betrekking hebben op lokale bedrijventerrein. Navolgende tabel geeft dit weer.

	Ontwikkelruimte		Zacht planaanbod	
	2020 - 2030	Totaal	voor 2024	Na 2024
Klassiek - gemengd	36 ha	23,5	15,0	8,5
Logistiek[16]	60,5 ha	120,1	45,0	75,1
(Maak)industrieel	15 ha	52,0	47,0	5,0
Overig gemengd/ nnb[17]	10 ha	39,5	23,0	16,5
Totaal	**121,5 ha**	**235,1 ha**	**130,1**	**105,0**

Uit de tabel volgt dat de ontwikkelruimte in de regio Arnhem-Nijmegen tot 2030 ligt op 36 hectare. Hiervan is 23,5 hectare als zachte plancapaciteit opgenomen. 15,0 hectare is beoogd voor 2024 en de overige 8,5 hectare is beoogd voor na 2024. Geconcludeerd kan worden dat er nog niet evenveel zachte plancapaciteit bestaat als de totale ontwikkelruimte tot 2030. Dit maakt dat kan worden gesteld dat voorliggende ontwikkeling van een lokaal bedrijventerrein past binnen de ontwikkelruimte zoals gesteld in het RPW.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwalitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodsituatie binnen het verzorgingsgebied. Voor de kwalitatieve behoefte wordt bekeken of de kenmerken en kwaliteiten (onder andere locatie en doelgroepen) van de ontwikkeling aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

<u>Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen 2021 t/m 2024</u>
In het Regionaal Programma Werklocaties wordt aangegeven dat alle gemeenten de mogelijkheid hebben nieuwe ontwikkelingen te starten voor lokale ondernemers, mits de kavels een oppervlakte hebben van maximaal 0,5 hectare. Het is immers belangrijk dat lokaal gebonden bedrijvigheid een plek kan hebben en houden binnen. Kwalitatief worden er geen specifieke eisen gesteld aan lokale bedrijventerreinen.

<u>Omgevingsvisie Duiven</u>
In de Omgevingsvisie Duiven wordt uitgegaan van een beperkte toename van de behoefte aan nieuwe bedrijvigheid in de regio Arnhem-Nijmegen. In dat geval kan er, in de A12-zone, op basis van toegevoegde waarde, ruimte worden gegeven aan (selectieve) uitbreiding. Deze uitbreiding betreft Centerpoort-Noord voor regionale bedrijvigheid en Graafstaete voor lokale bedrijvigheid. De gemeente zet verder in op circulairiteit, klimaatbestendigheid en een goede bereikbaarheid. Geacht wordt dat met voorliggende ontwikkeling voldoende aandacht is besteed aan deze doelen en ambities.

2.3.4 Conclusie

Gelet op de beschreven, positieve ontwikkelingen ten aanzien van de economie in Nederland kan worden geconcludeerd dat de behoefte aan bedrijventerreinen in algemene zin verder zal toenemen. De regionale behoefteramingen en het feit dat er bijna geen kavels meer beschikbaar zijn voor lokale bedrijven laten zien dat er een behoefte bestaat aan bedrijfskavels voor lokale bedrijven. In het RPW wordt daarnaast aangegeven dat er in de huidige situatie nog onvoldoende zachte plancapaciteit bestaat om aan de ontwikkelruimte van lokale bedrijventerreinen te kunnen voldoen. Het plangebied is in de Omgevingsvisie Duiven reeds aangewezen als mogelijke uitbreidingslocatie. Verder geldt dat ook kwalitatief gezien op gemeentelijk niveau lokale bedrijventerreinen toegevoegd kunnen worden. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met circulariteit, klimaatbestendigheid en een goede bereikbaarheid. Geacht wordt dat voldoende invulling is gegeven aan deze ambities. De ontwikkeling voorziet daarom in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van het verzorgingsgebied.

2.4 Bestaand stedelijk gebied

2.4.1 Algemeen

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *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*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Het plangebied kent momenteel een agrarische bestemming en is feitelijk gezien ook als zodanig in gebruik. De omgeving van het plangebied wordt ten noorden en oosten hoofdzakelijk begrensd door bedrijventerreinen. Ten westen en (deels) ten zuiden bevinden zich agrarische gronden en woningen. Tegen de zuidwestelijke hoek aan bevindt zich een agrarisch bedrijf. Op basis van deze kenmerken en omstandigheden wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de genoemde ontwikkeling van het plangebied niet volledig binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

De regio Arnhem-Nijmegen, en in meer algemene zin in Nederland, heeft te maken met een groeiende druk op de woningmarkt. Dat maakt dat de afgelopen jaren, maar ook de komende jaren, veelvuldig op locaties binnen bestaand stedelijk gebied woningen gerealiseerd zijn en gaan worden. Geconstateerd wordt dan ook dat er dusdanig veel ruimteclaims binnen bestaand stedelijk gebied aanwezig zijn dat de realisatie van nieuw areaal aan bedrijvigheid binnen bestaand stedelijk gebied niet mogelijk is.

Bovenop de genoemde ruimteclaims geldt in algemene zin dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen bestaand stedelijk ruimtelijk en milieukundig gezien lastig inpasbaar zijn. Bedrijvigheid brengen een zekere directe en indirecte (milieu)hinder met zich mee, die niet altijd te verenigen is met de aanwezige milieuhinder gevoelige functies in de omgeving. Denk hierbij onder meer aan hinder vanuit geluid, geur, gevaar en/of stof. Ook laat de gewenste en benodigde infrastructuur binnen het bestaand stedelijk gebied soms te wensen over. Door bedrijventerreinen aan de randen van het bestaand stedelijk gebied te realiseren wordt voorkomen dat onnodige (milieu)hinder en verkeersbewegingen door de bebouwde kom ontstaan.

Tot slot kan gezien de heersende en toekomstige functies in (de omgeving van) het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. De locatiekeuze is logisch, door de directe aansluiting met het reeds bestaande bedrijventerrein Graafstaete en het feit dat de locatie in de Omgevingsvisie Duiven reeds is aangewezen als uitbreidingslocatie. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie buiten bestaand stedelijk gebied.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat met voorliggende ontwikkeling niet wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Aangezien de geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, is het gerechtvaardigd dat de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte die niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. De buiten bestaand stedelijk gebied gelegen ontwikkeling is daarmee gerechtvaardigd. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling als haalbaar wordt geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.