



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Arnhem, Podium26

Gemeente Arnhem

Datum: 7 februari 2022

Projectnummer: 200337

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het project	3
1.3	Leeswijzer	6
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	7
2.1	Stedelijke ontwikkeling	7
2.2	Verzorgingsgebied	8
2.3	Behoeftte kantoren	9
2.4	Behoeftte woningen	15
2.5	Bestaand stedelijk gebied	20
3	Conclusie	22

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.

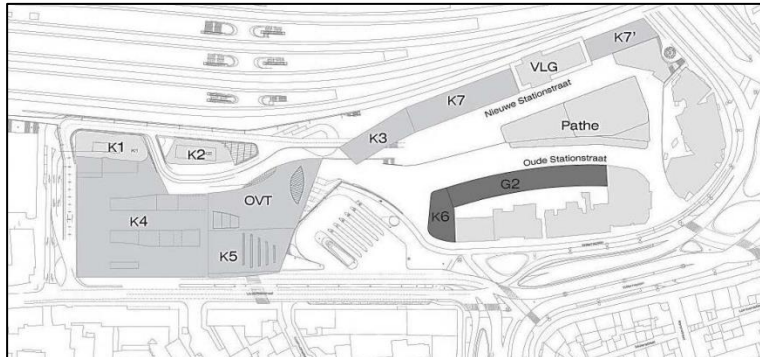
Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel,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

Voor het stationsgebied Arnhem Centraal is het Masterplan Arnhem Centraal (december 1998) opgesteld. Het Masterplan beschrijft het toekomstige 'Transfergebied' als een hoogwaardige entree naar de stad, waarbij een nieuw stedenbouwkundig knooppunt de grootschalige infrastructurele elementen samenbrengt op een locatie met commerciële functies en een woongebied. Bij het samenbrengen van alle vervoersnetwerken (spoor, auto, fiets, bus, voetgangers) is dankbaar gebruik gemaakt van het voor Arnhem kenmerkende glooiende landschap.

De afgelopen decennia is er met de komst van het nieuwe station Arnhem Centraal en alle ontwikkelingen die daarbij horen: het nieuwe stationsplein, de oversteek naar het centrum, de kantoortorens van het WTC en de aanleg van de Willemstunnel,

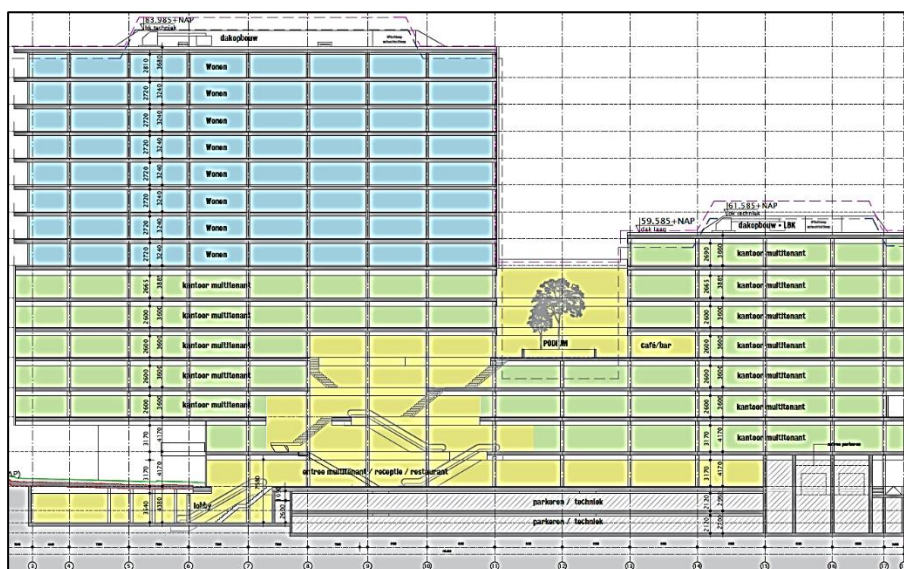
veel veranderd in het stationsgebied. Een inventarisatie van plannen en visies laat zien dat hier op korte- en middellange termijn nog meer ontwikkelingen op diverse schaalniveaus spelen, waaronder de onderhavige ontwikkeling van de kavels K3/K7 onder de noemer Podium26.



Podium26 bestaat uit maximaal 17 bouwlagen, waarvan twee zich onder het maaiveld bevinden. Het grootste deel hiervan is bedoeld voor een gebouwde parkeervoorziening. Onder het maaiveld bevindt zich eveneens een bestaande detailhandelsfunctie met entree aan de Oude Stationsstraat.

Grofweg zijn er twee delen te onderscheiden, zowel horizontaal als verticaal. In verticale zin bestaat er een hoger deel (t/m de 14^{de} verdieping; maximaal 85 meter +NAP) en een lager deel (t/m de 8^{ste} verdieping; maximaal 62 meter +NAP). De overgang tussen deze twee delen wordt verzorgd door een podium welke is uitgevoerd als een atrium.

In horizontaal opzicht geldt dat de onderste helft (voornamelijk) is beoogd ten behoeve van de commerciële functies (kantoor, restaurant, bijeenkomstruimte, detailhandel en kunst) daar waar de bovenste helft is gericht op de woonfunctie. Navolgende afbeelding toont een doorsnede van het beoogde gebouw, met daarop het beoogde programma weergegeven.



Dwarsdoorsnede beoogde gebouw (bron: VenhoevenCS)

Programmatisch is het uitgangspunt dat er maximaal 40 woningen, 9.000 m² bvo kantoorfunctie en 2.000 m² horecafunctie in het plangebied gerealiseerd wordt. Tevens is in het plan ruimte voor algemene ruimtes, zoals de entree, (rol)trappen en mogelijkheden voor maatschappelijke en culturele functies, zoals atelier- en expositieruimtes. Het meest recente bouwplan gaat uit van 32 luxe koopappartementen en 2 pent houses, variërend in grootte van circa 95 m² tot 350 m². De navolgende afbeeldingen laten een impressie zien van het beoogde plan.



Impressie beoogde situatie Podium26, gezien vanaf het busplein (bron: VenhoevenCS).



Impressie beoogde situatie Podium26, gezien vanaf maaiveld (bron: VenhoevenCS).

De gronden van de ontwikkellocatie kennen momenteel reeds een centrumbestemming, maar de beoogde ontwikkeling past niet binnen de geldende bouwregels. Daarom wordt voor de ontwikkeling een planologische procedure doorlopen. In het kader van deze 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. Ook worden de effecten van de vestiging van de beoogde functies bepaald. 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 realisatie van maximaal 40 woningen, 9.000 m² bvo kantoorfunctie en 2.000 m² bvo horecafunctie met bijbehorende algemene voorzieningen en ruimtes. Tevens wordt een bestaande detailhandelsfunctie in de ontwikkeling ingepast. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een 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 overzichtsuitspraak¹ van de Afdeling volgt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie² dat een woningbouwplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 11 woningen binnen een dorpskern niet hoeft te worden aangemerkt als woningbouwlocatie of een andere stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wordt daarentegen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling³.

Het plangebied kent op basis van het huidige bestemmingsplan een centrumbestemming grotendeels een maximum bouwhoogte van 50 meter. In de centrumbestemming zijn wonen, kantoren, winkel, horeca en sociaal-culturele voorzieningen toegestaan. Met de voorgenomen ontwikkeling zal de maximum bouwhoogte ruimschoots worden overschreden ten behoeve van de woon- en kantoorfunctie. In voorliggende situatie is geen sprake van een functiewijziging, maar wel van een uitbreiding van het planologische beslag op de ruimte. Daarom is de voorgenomen ontwikkeling te typeren als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in het Bro. Omdat deze uitbreiding

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

² Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2921).

³ Zie hiervoor de uitspraak van de ABRvS d.d. 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:953).

wordt gerealiseerd ter realisatie van de woon- en kantoorfunctie, wordt voor deze functies een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is voorliggende kantoor- en woningbouwontwikkeling aan te merken als een 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 voor deze twee functies. Deze toets vindt plaats in het voorliggende document.

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

Kantoor

De ontwikkeling maakt onderdeel uit van de stationsomgeving van Arnhem Centraal. Arnhem heeft als provinciehoofdstad van Gelderland een belangrijke kantorenfunctie. Dit komt onder meer tot uiting vanwege de aanwezigheid van de verschillende bestuursorganen, zoals het Paleis van Justitie en het Provinciehuis. Ook binnen de stationsomgeving zijn diverse kantoorgebouwen aanwezig, zoals het WTC, met een grote aantrekkingskracht wat betreft bezoekers en gebruikers. De huisvesting van een toonaangevend werkgever is van toegevoegde waarde voor het gebouw, het gebied en de stad Arnhem. Gelet op de ligging, het karakter en de hoge ontwerp- en duurzaamheidsambities wordt dan ook ingezet op een (boven)regionaal verzorgingsgebied.

Wonen

De gemeente Arnhem vormt samen met 19 andere gemeenten de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Binnen deze stadsregio vindt onderlinge afstemming plaats over woningbouwontwikkelingen. De gemeenten Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden en Rozendaal vormen gezamenlijk de subregio Arnhem en omgeving en kennen als subregio binnen de stadsregio ook onderlinge woningbouwafspraken.

De kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt mede bepaald door de omvang van het marktgebied. Het marktgebied verschilt per ontwikkeling en valt niet per se samen met de bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor de omvang van de marktregio is het aantal verhuisbewegingen binnen en naar de betreffende regio of gemeente. Wanneer de verhuisbewegingen voor de gemeente Arnhem worden geanalyseerd, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat ongeveer 45% van alle gevestigde personen Arnhem uit de gemeente zelf afkomstig is.

Tabel: Totaal aantal verhuisbewegingen gemeente Arnhem in 2019

Verhuisbewegingen Arnhem	Aantal	Aandeel (%)
Binnen gemeente Arnhem	11.910	45,4%
Vanuit andere gemeenten	9.592	36,5%
Vanuit het buitenland	4.768	18,1%
Totaal aantal verhuizingen	26.270	100 %

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast zijn er in eerste instantie vooral verhuisrelaties met de gemeente Nijmegen en Rheden, gemeentes uit de subregio alsmede gemeentes uit de randstad.

Tabel: Verhuisbewegingen naar Arnhem naar herkomst in 2019

Gemeente	Aantal	Aandeel
Arnhem	11.910	45,4%
Nijmegen	776	3,0%
Rheden	735	2,8%
Lingewaard	486	1,8%
Overbetuwe	438	1,7%
Renkum	430	1,6%
Amsterdam	357	1,4%
Utrecht	289	1,1%
Duiven	287	1,1%
Zevenaar	284	1,1%
Westervoort	245	0,9%
Elders	10.033	38,2%
Totaal	26.270	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied voor de kantoorontwikkeling (boven)regionaal is. Daarom wordt de vraag-aanbodssituatie op verschillende schaalniveaus bekeken om de behoefte aan de ontwikkeling aan te tonen.

Voor de woningbouwontwikkeling geldt, gelet op het voorgaande, de aard en de omvang van de ontwikkeling, dat wordt gesteld dat het verzorgingsgebied zich primair richt op de gemeente Arnhem.

2.3 Behoeftte kantoren

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.

Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang. Voor de functies op het gebied van kantoor betekent dit dat er kwantitatief gezien (dus de aantallen vierkante meters) sprake moet zijn van een behoefte, maar ook dat het type en de ligging moet aansluiten bij de kwalitatieve behoefte. In de navolgende paragraaf zal op beide aspecten ingegaan worden. Daarbij zal gekeken worden naar de vraag- en aanbodzijde.

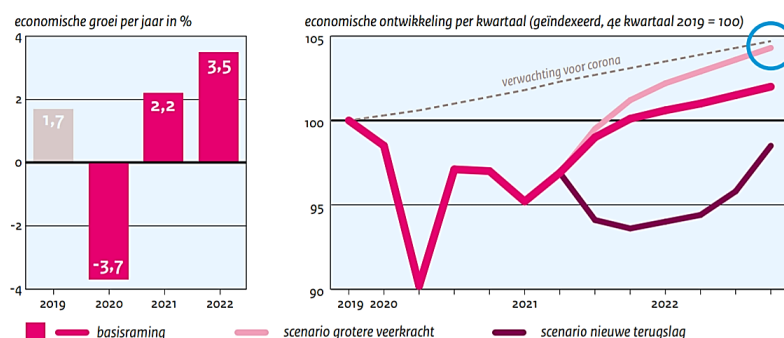
2.3.2 Kwantitatieve behoefte

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 omvang (9.000 m² bvo) aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

2.3.2.1 Kwantitatieve vraagzijde

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 als gevolg van minder strenge coronamaatregelen in het derde kwartaal van 2020 een stijging van het bruto binnenlands product (BBP) en het aantal banen opgetreden ten opzichte van de eerste twee kwartalen. In maart 2021 is de economische ontwikkeling in relatie tot de effecten van de coronapandemie in beeld gebracht door het Centraal Planbureau, waarbij een doorkijk is gegeven naar 2022, rekening houdend met een drietal scenario's. Hieruit volgt een geprognosticeerde groei van de economie voor ieder scenario, waarbij de kanttekening geldt dat ook bij sneller herstel de economie niet alle gemiste groei inhaalt.



Economische ontwikkeling (Bron: CPB).

Ontwikkeling gebruikersvraag kantoorruimte

Dynamis brengt ieder jaar in 'Sprekende Cijfers Kantorenmarkten' de laatste ontwikkelingen op de kantorenmarkt in kaart. In de publicatie van 2021 wordt gesteld dat door het vele thuiswerken met name grote bedrijven moeilijk kunnen inschatten wat hun

toekomstige behoefte aan kantoorruimte is. Hierdoor is het opnamevolume in 2020 fors minder dan de trend die was ingezet, zoals navolgende grafiek weergeeft.



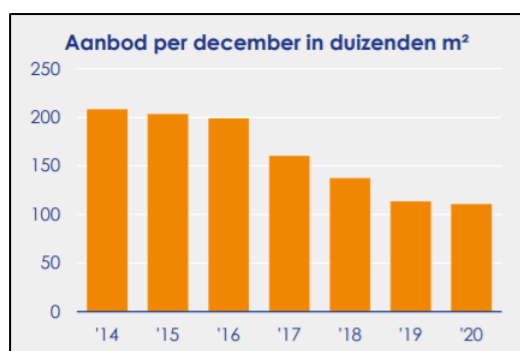
Bron: Dynamis

In de publicatie van Dynamis is aandacht gewijd aan de specifieke kantorenmarkt van Arnhem. Hierin komt een meer gematigd beeld naar voren voor wat betreft de kwantitatieve vraag. De kantorenmarkt in de Gelderse hoofdstad wordt al jaren gekenmerkt door krapte. De vraag naar kantoorruimte bleef de afgelopen jaren alsmaar stijgen terwijl het aanbod juist afnam. Deze ontwikkeling lijkt in 2020 een halt te zijn toegevoerd als gevolg van de coronacrisis. Met name in de tweede helft van het jaar is de krappe markt iets verruimd door minder opnames. Toch blijft de vraag naar kwalitatief goede kantoren in Arnhem centrum veel groter dan het aanbod. Grote partijen wijken daarom noodgedwongen uit naar Arnhem West en Arnhem Zuid. Naar verwachting zal deze schaarste niet op korte termijn veranderen en ook wordt niet verwacht dat de aanbodstijging een structureel karakter kent.

2.3.2.2 Kwantitatieve aanbodzijde

Ontwikkeling aanbod kantoorruimte

In 2014 was het Arnhemse aanbod op zijn hoogtepunt. Sindsdien zijn vele kantoren getransformeerd tot woonruimte en is er niet voldoende nieuwbouw bijgekomen om in de vraag te voorzien. Na continue dalingen van het aanbod sinds 2015, treedt in 2020 een stabilisatie van het aanbod op. In totaal is eind 2020 circa 110.600 m² kantoorruimte beschikbaar, 3% minder dan op dezelfde peildatum in 2019. Na deze lichte daling is het aanbod nog steeds slechts een fractie van het hoogtepunt in de jaren '14, '15 en '16, zoals navolgende grafiek toont.



Bron: Dynamis

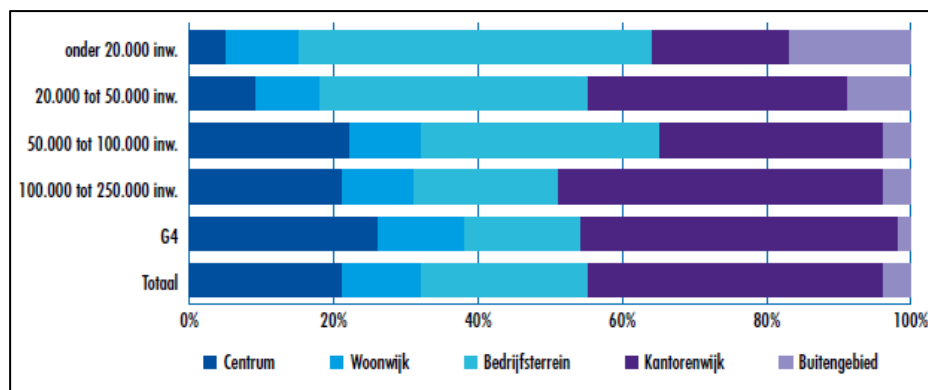
2.3.3 Kwalitatieve behoefte

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.

2.3.3.1 Kwalitatieve vraagzijde

Ontwikkeling gebruikersvraag kantoorruimte centrumlocaties

In mei 2017 heeft de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) Business de publicatie 'De Nieuwbouwmarkt voor kantoren' gepubliceerd. In deze publicatie is de toekomstige nieuwbouwmarkt voor kantoren onderzocht. Daarbij is ook gekeken naar de vestigingscriteria voor kantoren. In algemene zin geldt dat er voor de crisis voornamelijk kantoren zijn gerealiseerd op kantorenparken en in mindere mate op bedrijventerreinen. Na de crisis is een nieuwe trend waarneembaar, waarbij meer aandacht is voor de nieuwbouw van kantoren op centrumlocaties. Deze trend geldt voornamelijk voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (bijvoorbeeld Arnhem). In de kleinere gemeenten bevindt de nieuwbouw van kantoren voornamelijk op bedrijventerreinen.



Totale nieuwbouw per locatietype uitgesplitst naar inwoneraantal gemeenten
(Bron: Bak, bewerking Bureau Stedelijke Planning).

Ook ABN AMRO geeft in haar publicatie 'Stand van Vastgoed' (d.d. 19 juli 2019) aan dat er veel verschillen bestaan tussen kantoorlocaties. Voornamelijk de vraag naar kantoorruimtes op A-locaties is hoog. Tevens geldt dat er geografisch gezien voornamelijk vraag is naar kantoorruimtes op goede locaties in de Randstad en de grote steden buiten de Randstad.

Structuurvisie Arnhem

In de structuurvisie komt de gemeentelijke ambitie met betrekking tot kantoren duidelijk naar voren. Centrum- en stationslocaties hebben de meeste toekomstpotentie en ook het grootste marktaandeel. Om nieuwe kantoorontwikkelingen goed te kunnen beoordelen zal worden gekeken naar verschillende criteria, waaronder de kansrijkheid van typen kantorenlocaties, flexibiliteit en duurzaamheid.

Onderhavige locatie maakt deel uit van het stationsgebied en betreft daarmee onderdeel van de meest kansrijke kantoorlocatie. Tevens wordt er nadrukkelijk rekening ge-

houden met duurzaamheid. De ambitie bestaat om te voorzien in een gebouw en een omgeving met een hoge toekomstwaarde, waarbij wordt gezocht naar een partij die bereid is te investeren in duurzaamheid, toegankelijkheid en de inrichting van de openbare ruimte. Om een hoge toekomstwaarde te bereiken is een gezamenlijke gebiedsgerichte benadering nodig van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, gezondheid en mobiliteit waardoor het gebouw in ieder opzicht onderdeel wordt van het systeem van de stad en daar zelf ook aan bijdraagt. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling in lijn is met het gestelde in de Structuurvisie Arnhem.

Regionaal Programma Werklocaties Regio Arnhem-Nijmegen

In het Regionaal Programma Werklocaties Regio Arnhem-Nijmegen (RPW) worden op regionaal niveau afspraken gemaakt ten aanzien van werklocaties. Uit het RPW volgt dat de corona-uitbraak een definitieve omschakeling teweeg lijkt te hebben gebracht naar meer thuis werken dan op kantoor. Kantoren worden daarom nog meer een plek om elkaar gedurende een of enkele dagen per week kortstondig te ontmoeten. Bedrijven kiezen daarbij vaker voor spreiding over goed bereikbare locaties met spreiding over het land. Centraal stations bieden op dat vlak vanwege de centrale ligging en de toegankelijkheid van het openbaar vervoer de beste mogelijkheden.

In het RPW staat vermeld dat de centrale stationsgebieden van Arnhem en Nijmegen zijn aangewezen als locaties voor nieuwe en herontwikkelingen ten behoeve van kantoorruimte. Daarbij wordt genoemd dat in het gebied rondom Arnhem CS niet voldoende potentie is om in de kantoorvraag te kunnen voorzien. Onder meer vanwege woningbouwontwikkelingen worden niet alle potentiële (her)ontwikkelingslocaties per definitie benut voor kantoorruimte. Dit leidt tot de noodzaak om buiten de centraal stationsgebieden op zoek te gaan naar geschikte overlooplocaties. Voorliggend plan beantwoordt daarmee nadrukkelijk aan een kwalitatieve vraag binnen het kantoorwezen.

Ruimte vraag kantoorlocaties Arnhem en Nijmegen

Ecorys heeft onderzoek verricht naar de vraag- en aanbodsituatie wat betreft kantoren in de stationsgebieden van Arnhem en Nijmegen. Navolgende tabel laat zien dat de ruimtevraag naar kantoren op de korte termijn (2019-2025) 25.200 tot 40.800 m² is en op de lange termijn (2025-2035) 42.000 tot 68.000 m².

Gemeente	Laag scenario (1.0% vervanging) (m ²)	Hoog scenario (1.5% vervanging) (m ²)
2019 - 2025		
Arnhem CS	25.200	40.800
Nijmegen CS	18.000	30.000
Totaal CS-locaties 2019-2025	43.200	70.800
Overige locaties in Arnhem en Nijmegen	29.400	43.800
Totaal 2019-2025	72.600	114.600
2025 - 2035		
Arnhem CS	42.000	68.000
Nijmegen CS	30.000	50.000
Totaal CS-locaties 2025-2035	72.000	118.000
Overige locaties in Arnhem en Nijmegen	49.000	73.000
Totaal 2025-2035	121.000	191.000

Bron: Ecorys

2.3.3.2 Kwalitatieve aanbodzijde

Ontwikkeling aanbod kantoorruimte Arnhem Centrum

In het rapport van Dynamis van voor de corona-crisis wordt gemeld dat voor de gehele linie geldt dat sprake is van een afname van het aanbod op de Nederlandse kantorenmarkt. Deze afname is het grootst in de centrumgebieden. Een dergelijke trend was eveneens zichtbaar in Arnhem (zie navolgende afbeelding), waar zelfs gesproken werd over schaarste, aangezien er slechts dertien panden werden aangeboden op centrale kantoorlocaties. Als gevolg van deze krapte wordt terughoudender omgegaan om kantoorgebouwen in het stationsgebied van Arnhem te transformeren richting woningen.

Aanbodontwikkeling						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Arnhem Centrum	44.700	49.650	42.650	32.150	17.400	14.500
Arnhem Noord	30.700	24.200	29.450	28.550	14.250	7.000
Arnhem Oost	48.400	53.000	45.550	44.700	48.000	42.200
Arnhem West	19.500	14.100	13.100	10.000	6.150	4.650
Arnhem Zuid	52.800	67.350	72.550	83.500	74.500	69.200
Arnhem	196.100	208.300	203.300	198.900	160.300	137.550
Aanbod van kantoorruimten $\geq 250\text{m}^2$ vvo per deelgebied op 1 januari						

Aanbodontwikkeling kantooraanbod naar deelgebied in Arnhem (Bron: Dynamis).

Als gevolg van de corona-crisis en de bijbehorende onzekerheden (met name voor de grote werkgevers) is, zoals gesteld in de vorige paragraaf, voor het eerst in jaren een landelijk kantorenaanbod ontstaan. Specifiek voor Arnhem geldt dat het huidige aanbod aan kantoorruimte kwalitatief onvoldoende aansluit bij de vraag. De eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van kantoorpanden nemen toe. Vooral nieuwe kantoorpanden of kantoorpanden met veel faciliteiten, zoals restaurants en vergaderzalen, zijn in trek. In het centrum van Arnhem is er al jaren niet genoeg aanbod om aan deze specifieke vraag te voldoen. Er zijn simpelweg niet genoeg kantoorpanden in het centrum die aan de kwaliteitswensen van de moderne kantoorgebruiker voldoen.

Aanbod stationslocaties Arnhem en Nijmegen

In het onderzoek van Ecorys is ook het aanbod aan kantoorlocatie in de stationsomgevingen van Arnhem en Nijmegen bestudeerd. Daaruit volgt dat reeds rekening wordt gehouden met het nieuwe kantorenaanbod vanuit voorliggende ontwikkeling, maar dat er momenteel onvoldoende geschikt en beschikbaar aanbod is om in de ruimtevraag tot 2024 te kunnen voldoen en dat de mismatch met de jaren groter wordt.

2.3.4 Conclusie

De positieve economische groei in Nederland heeft een positieve weerslag op de vastgoedmarkt. Ook het aantal banen in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Door toedoen van de coronacrisis zien we voor het eerst in jaren een landelijk aanbodoverschot op de kantorenmarkt. Specifiek voor Arnhem geldt dat ook een aanbodstijging waarneembaar is, maar dat desalniettemin een krapte blijft bestaan op de

kantorenmarkt. Naar verwachting zal deze schaarste niet op korte termijn veranderen en ook wordt niet verwacht dat de aanbodstijging een structureel karakter kent.

De corona-crisis maakt dat de behoefte aan kantoorruimte tanende is, waarmee het aanbod op loopt. Voor Arnhem, en meer specifiek het centrum-/stationsgebied, is echter nog steeds behoefte aan nieuwe kantoorruimte. Vooral nieuwe kantoorpanden of kantoorpanden met veel faciliteiten, zoals restaurants en vergaderzalen, zijn in trek. In het centrum van Arnhem is er al jaren niet genoeg aanbod om aan deze specifieke vraag te voldoen. Voorliggende ontwikkeling voorziet in deze specifieke behoefte.

2.4 Behoeftewoningen

2.4.1 Algemeen

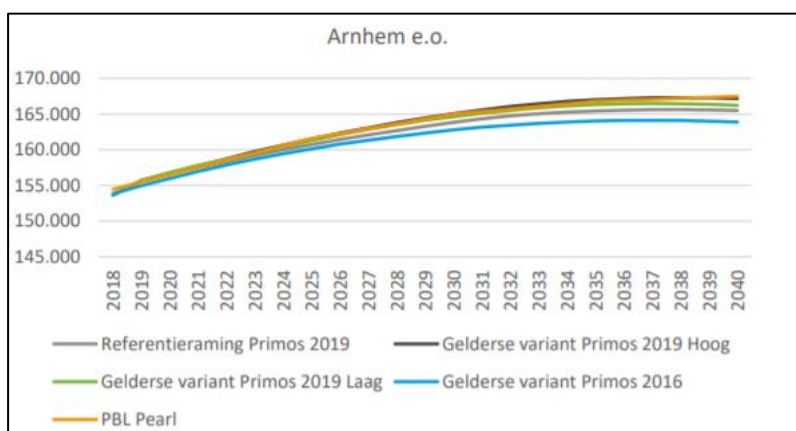
Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de planperiode van het bestemmingsplan voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.4.2 Kwantitatieve behoefte

Ook voor de woningen dient inzichtelijk te worden gemaakt of de voorgenomen toevoeging van maximaal 40 appartementen past binnen de kwantitatieve behoefte van het verzorgingsgebied.

Kwantitatieve huishoudensontwikkeling

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkelingen die binnen het marktgebied spelen. Voor de kwantitatieve woningbehoefte geldt dat het sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. In de navolgende grafiek volgt de huishoudensontwikkeling van de regio Arnhem. Hieruit volgt dat voor iedere prognosevariant een stijging van het aantal huishoudens wordt verwacht. Kanttekening hierbij is dat het richting de toekomst een afvallende toename betreft.



Huishoudensontwikkeling regio Arnhem (bron: Companen/Primos/PBL)

Subregionale woonagenda Arnhem e.o.

Voor de subregio Arnhem en omgeving (gemeenten Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden en Rozendaal) is behoefte voor de periode 2017-2027 naar een netto toevoeging van circa 13.500 te realiseren woningen. Voor Arnhem gaat het om ruim 8.000 woningen. In dit aantal zit nieuwbouw maar ook woningen die worden gerealiseerd in bijvoorbeeld bestaande leegstaande panden (transformatie). Het aantal wordt niet gezien als hard maximum. Om de twee jaar wordt dit aantal geactualiseerd naar aanleiding van de meest recente provinciale huishoudens- en bevolkingsprognose. Daarnaast vind om de 3 jaar een nieuw woningbehoefteonderzoek plaats om vraag en aanbod naast elkaar te kunnen zien. Op dit moment heeft Arnhem ongeveer 5.300 woningen in harde plannen. Dat biedt nog ruimte aan ongeveer 2.700 woningen.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

De regio Arnhem-Nijmegen hebben een gezamenlijke woningmarktmonitor. In de monitor is onder meer inzicht te vinden in de verhouding tussen de woningbehoefte en het aantal harde en zachte plannen. Dit is inzichtelijk gemaakt voor de gehele regio, voor de verschillende subregio's en op gemeenteniveau. Raadpleging (juni 2021) van deze monitor levert het volgende beeld op:

Schaalniveau	Behoefte	Gerealiseerd	Restopgave	Plannen		
				Hard	Zacht	Onbekend
Arnhem-Nijmegen	32.460	3.381	29.079	14.925	18.70	585
Arnhem e.o.	12.505	1.582	10.923	6.305	3.708	14
Arnhem	7.465	1.155	6.310	5.265	1.221	-

Zowel op regionaal, subregionaal als gemeentelijk niveau geldt dat er sprake is van een restopgave om in de woningbehoefte tot aan 2030 te kunnen voorzien. Ook geldt voor alle drie de schaalniveaus dat de huidige hoeveelheid harde plannen onvoldoende is om in de volledige restopgave te kunnen voorzien. Dit betekent dat het noodzakelijk is om nieuwe plannen 'hard' te maken door ze te voorzien van een juridisch-planologische bouwtitel om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. In de gemeente Arnhem gaat het om 1.045 woningen (restopgave minus harde plannen). Met de geschetste zachte plancapaciteit kan worden beantwoord aan de restopgave. Al geldt hierbij de kanttekening dat gezien deze status onzekerheid geldt of de plannen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zodoende is een toevoeging van nieuwe initiatieven gewenst.

Woondeal regio Arnhem - Nijmegen

Het Rijk, de provincie Gelderland en de gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen hebben gezamenlijk een woondeal gesloten. In de woondeal wordt aangegeven dat de regio te maken heeft met een autonome groeiopgave, een bestaand woningtekort en een hoge binnenkomende migratie uit binnen- en buitenland. Geconstateerd wordt dat tot 2025 een minimale bouwproductie van 15.000 nieuwe woningen nodig is, waarbij de ambitie is om te komen tot een versnelling van 20.000 nieuwe woningen. Dit komt neer op een productie van gemiddeld 4.000 nieuwe woningen per jaar. De huidige plancapaciteit is onvoldoende toereikend om in deze productie te kunnen voorzien. Daarom wordt ingezet op adaptief programmeren, hetgeen onder meer be-

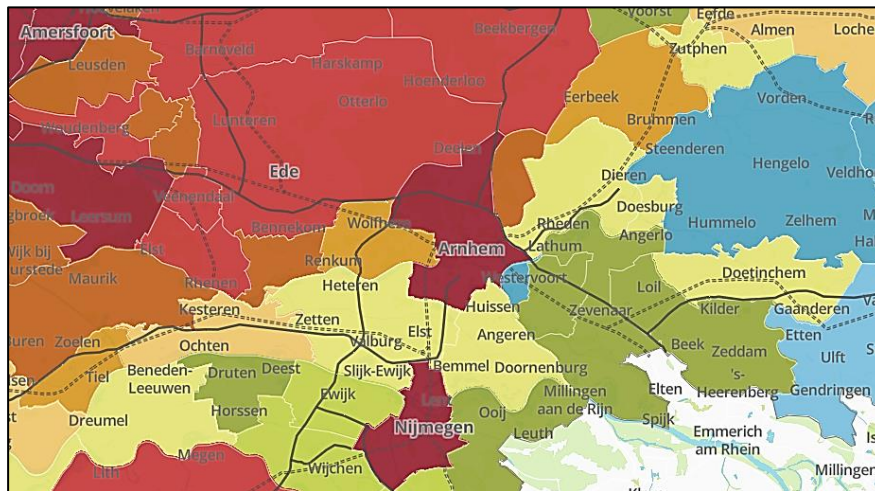
tekent dat er altijd voldoende potentiële woningbouwplannen klaar moeten liggen om in de behoefte te kunnen voorzien.

Marktonderbouwing Podium 26, Arnhem

Arnhem is de afgelopen jaren sterk gegroeid en ook in de komende jaren is een sterke groei te verwachten. Uit de analyse van de verhuisbewegingen blijkt dat Arnhem sterke verhuisrelaties heeft met de gemeente in de regio. De verwachting is dan ook dat de potentiële vraag sterk afkomstig is van huishoudens uit Arnhem of de regio komt of op een andere wijze binding heeft met Arnhem. De woningmarkt van Arnhem staat onder druk. De woningbehoefte is dermate groot dat tempoversnelling noodzakelijk is. De totale opgave in Arnhem is in de periode tot 2030 geraamd op toevoeging van 700 woningen per jaar.

Hittekaart woningmarkt

De afgelopen tijd is er in de media steeds meer aandacht voor de toenemende druk op de woningmarkt, voornamelijk in het Randstedelijk gebied. Zo is ook een 'hittekaart' van de woningmarkt 2021 verschenen.



Een hoge score op de hittekaart kenmerkt zich door hoge prijzen en/of veel huizenverkoop, maar ook een sterke (verwachte) huishoudensgroei. Amsterdam, Den Haag en Utrecht zijn de meest populaire woonlocaties volgens de hittekaart. De hittekaart laat dit jaar zien dat de vraag op de woningmarkt zich geleidelijk als een olievlek uitbreidt van de Randstad richting de provincie. De gemeente Arnhem is op de hittekaart ook een hoogscorende gemeente (#34) en kent daardoor een hoge druk op de woningmarkt.

2.4.3 Kwalitatieve behoefte woningen

Kwalitatieve huishoudensontwikkeling

Naast de kwantitatieve behoefte, bepaalt ook de kwalitatieve behoefte de woningvraag. Het laatste bouwplan gaat uit van de realisatie van 34 koopappartementen in het dure segment. De kwalitatieve behoefte richt zich op doelgroepen, woningtypen, prijsklassen en dergelijke. Deze behoefte is sterk afhankelijk van de huishoudensopbouw qua leeftijd en samenstelling. Voor de gemeente Arnhem is in de Gelderse Wo-

ningmarktmonitor een huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling voor de periode 2015-2040 weergegeven.

	Alleenstaanden <30 jaar	Alleenstaanden 30-44 jaar	Alleenstaanden 45-64 jaar	Alleenstaanden 65+	Paren <30 jaar jaar	Paren 30- 44 jaar	Paren 45- 64 jaar	Paren 65+	Gezinnen
2015	9.843	7.974	9.931	7.718	2.896	3.304	6.036	6.065	22.089
2020	10.528	8.428	10.037	9.090	2.778	2.442	6.654	6.853	22.888
2025	10.369	8.865	9.863	10.424	2.595	2.324	6.887	7.844	23.068
2030	9.997	8.969	9.703	11.830	2.347	2.271	6.510	9.244	23.146
2035	9.360	8.972	9.508	13.247	2.046	2.138	5.899	10.504	23.198
2040	9.025	8.612	9.403	14.310	1.918	1.986	5.357	11.262	23.093

Huishoudensprognose naar leeftijd en samenstelling 2015 - 2040 (Bron: Prognose Provincie Gelderland 2017 (Primos 2016 Gelderse variant)).

Uit deze gegevens valt op dat de kleinere huishoudensvormen in de gemeente Arnhem het grootst vertegenwoordigd zijn. Met name de groep alleenstaanden is veelvuldig aanwezig. De gezinnen kennen een vrij stabiele prognose. De meer jongere huishoudensgroepen kennen een lichte krimp, terwijl voor de oudere huishoudens een grote groei wordt geprognosticeerd.

Arnhemse Woonprincipes 2025

De vier pijlers van de Arnhemse Woonprincipes zijn:

1. Duurzaam betaalbaar; hierbij zorgt de gemeente Arnhem dat er voor elk inkomen voldoende passende sociale en betaalbare woningen beschikbaar zijn. Daarbij stuurt de gemeente niet alleen op aantallen, maar streeft het ook naar een goede prijskwaliteit en op de duurzaamheid van woningen in de nieuwbouw en in de bestaande woningvoorraad.
2. Levensloopgeschikt wonen; door meer levensloopgeschikte woningen aan de voorraad toe te voegen én bestaande woningen aan te passen of op te plussen, kan de gemeente mensen, gezond of beperkt, in verschillende levensfasen van hun leven, een passende woonplek blijven bieden in Arnhem.
3. Aantrekkelijke woonstad; Arnhem heeft door zijn centrale ligging een bijzondere ruimtelijke en groene kwaliteit. Met de binnenstad, de Rijn en stadsparken in combinatie met wonen, leren, werken en verblijven maakt het de stad vitaler. Arnhem wil een aantrekkelijke woonstad zijn en blijven voor haar huidige inwoners, maar ook meer studenten en midden en hoge inkomens aan zich binden door het bieden van aantrekkelijke, levendige of bijzondere woonmilieus.
4. Wijken met identiteit; Elke wijk heeft zijn eigen herkenbare identiteit die recht doet aan de beleving van haar inwoners. Met deze variëteit wil de stad inzetten op een duurzame woon- en leefomgeving waar bewoners trots zijn op hun wijk, waar ze zich thuis en ook zelf verantwoordelijk voor voelen. Dat palet van eigen identiteit en karakters van wijken draagt bij aan de aantrekkingskracht van Arnhem als woonstad.

Met de voorgenomen ontwikkeling wordt voorzien in appartementen, waarmee met name wordt bijgedragen aan de tweede pijler van de Arnhemse Woonprincipes. Daarnaast zullen ook de wat meer kleine huishoudensgroepen zich aangetrokken voelen tot de appartementen. Ten slotte wordt voorzien in een hoogstedelijk woonmilieu met hoge duurzaamheidsambities, passend bij de karakteristieken van het dynamisch stationsgebied. Zodoende wordt eveneens bijgedragen aan de overige pijlers.

Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. (2018)

In de Subregionale Woonagenda Arnhem e.o. wordt de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht:

- Ruim 55% verhuiscapaciteit huishoudens in de regio richt zich op een huurwoning (zwaartepunt huurappartementen). Het gewicht dat de steden Arnhem en Nijmegen in de regionale schaal leggen klinkt hier door;
- De oriëntatie op de huursector en appartementen is in steden groter;
- Starters in het ommeland richten zich meer op de koopsector dan starters in de stad;
- Stad: vraag naar koopappartementen gelijk aan vraag naar een gezinskoop;
- Ommeland: vraag naar een gezinskoop 3x groter dan vraag naar koopappartement (verschil tussen stedelijke en dorpsgeoriënteerden);
- Senioren: nauwelijks verschil tussen stad en ommeland in voorkeur huur of koop. Senioren in de stad zoeken wel vaker een appartement;
- In de koopsector ligt de vraag in het ommeland veel vaker dan in de stad in het duurdere segment (vanaf € 180.000). In het ommeland is onder verhuiscapaciteit senioren naar verhouding meer vraag naar duurdere appartementen (zowel in de koopsector als in de vrije huursector) dan in de stad;
- Algemeen: toename behoefte aan duurdere sociaal en vrije sector huur, alsmede vrije sector koop;
- de stad Arnhem neemt met haar centrum-stedelijke woonmilieu een bijzondere positie in de subregio in;

Met de voorgenomen ontwikkeling wordt onder andere voorzien in appartementen. Gezien de stationslocatie wordt de speciale positie die wordt ingenomen door Arnhem kracht bijgezet. Daarnaast wordt bijgedragen aan de ruime vraag naar appartementen.

Woningmarktmonitor regio Arnhem-Nijmegen

De woningmarktmonitor voor de regio Arnhem-Nijmegen geeft ook inzicht in de kwalitatieve woningbehoefte voor de periode 2019-2024. De kwalitatieve behoefte wordt uitgesplitst naar koop/huur, woonvorm en prijsklasse. Voor de gemeente Arnhem is deze kwalitatieve behoefte navolgend inzichtelijk gemaakt. Daaruit volgt dat er zowel in huur als in koopappartementen een grote behoefte bestaat. Met de voorgenomen ontwikkeling worden koopappartementen mogelijk gemaakt in het dure segment. Er bestaat een grote opgave in dit segment zoals weergegeven.

Koop/huur	Behoefte
Huur	1.405
Koop	3.395
Totaal	4.900

Woonvorm	Behoefte
Huur appartement	3.020
Huur een gezins	-1.615
Koop appartement	1.750
Koop een gezins	1.645

Prijsklasse	Behoefte
< € 720	110
> € 720	1.295
< € 200.000	1.790
€ 200.000 - € 310.000	575
> € 310.000	1.030
Totaal	4.900

Marktonderbouwing Podium 26, Arnhem

De vraag van kleine huishoudens richt zich in belangrijke mate op appartementen. In de periode tot en met 2024 is een toevoeging van ruim 2.300 appartementen gewenst in de regio Arnhem. In de periode 2025 tot 2030 is de gewenste toevoeging geraamd op circa 2.000 appartementen. Op basis van de huidige inzichten is de inschatting dat er in de komende jaren vraag is naar koopappartementen in het topsegment,. Uit de analyse blijkt dat er in de periode tot 2024 ruimte is voor toevoeging van 35 tot 45 appartementen in dit prijssegment. En in de periode daarna een vergelijkbaar aantal. Op basis van het marktonderzoek wordt gesteld dat er geen concurrerende projecten in Arnhem te verwachten zijn, waarmee gesteld wordt dat er ruimte is voor het beoogde planvoornemen.

2.4.4 Conclusie

Gelet op de positieve huishoudensontwikkeling binnen de gemeente Arnhem, het feit dat Arnhem regionaal en lokaal een grote kwantitatieve woonopgave kent en de druk op de woningmarkt hoog is, wordt geconcludeerd dat het plan past binnen de kwantitatieve woningbehoefte van het marktgebied.

Daarnaast kan, gelet op de kwalitatieve huishoudensontwikkeling met bijbehorende woonwensen, gesteld worden dat het plan voorziet in een behoefte en aansluit bij de demografische ontwikkelingen en de dynamiek van het gebied. Daarnaast wordt bijgedragen om de speciale positie van Arnhem als centrum-stedelijk woongebied te behouden. Daarbij komt dat het leveren van een levensloopbestendige woningvoorraad een belangrijk onderdeel uitmaakt van de volkshuisvestelijke beleidsafspraken binnen de gemeente Arnhem en dat uit marktonderzoek blijkt dat er geen concurrerende projecten te verwachten zijn in Arnhem. Dit tezamen maakt dat de ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

2.5 Bestaand stedelijk gebied

2.5.1 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.

2.5.2 Toetsing

De ontwikkellocatie maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Arnhem. Momenteel geldt binnen het plangebied een centrumbestemming. Feitelijk gezien zijn de gronden nog niet zo in gebruik. Het plangebied is een nog onbebouwde kavel in het gebied. De omgeving van het plangebied wordt volledig gevormd door het station

Arnhem Centraal, kantoren, woningen en andere bebouwing. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemming, geconcludeerd wordt dat het plangebied in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in (de omgeving van) het plangebied en het karakter van de beoogde ontwikkelingen gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past en bijdraagt aan de gewenste dynamiek. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie binnen bestaand stedelijk gebied.

2.5.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat met voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

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 en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.