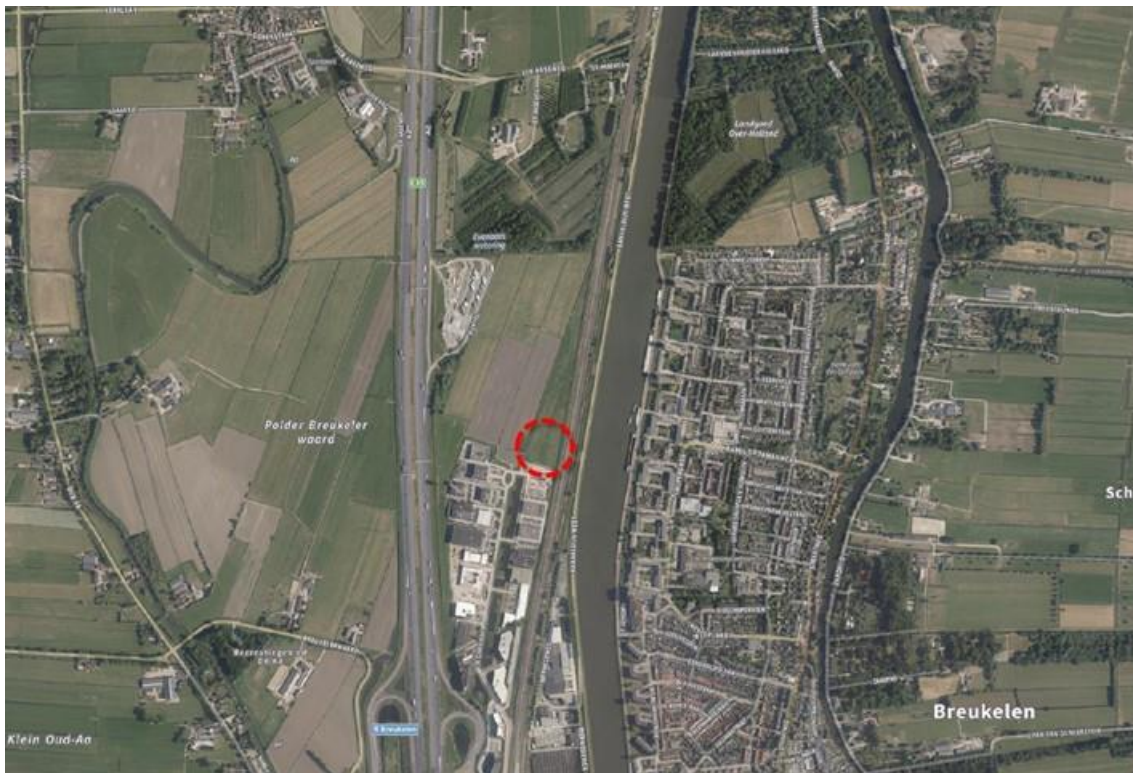


Ladder voor duurzame verstedelijking uitbreiding De Corridor Breukelen

1. Achtergrond

U bent voornemens om het bestaande bedrijventerrein Breukelerwaard, ook wel De Corridor, in Breukelen noordwaarts uit te breiden met een bedrijfskavel. Deze ontwikkeling loopt vooruit op een grotere uitbreiding van het bedrijventerrein. Ten noorden van het plangebied zijn vanuit de gemeente Stichtse Vecht concrete plannen voor ontwikkeling van een nieuw afvalscheidingsstation.

U wilt deze ontwikkeling onderbouwen met een nieuw bestemmingsplan wat een herziening is van het geldende bestemmingsplan '1^e herziening bestemmingsplan Corridor'.¹ Het nieuwe bestemmingsplan gaat ruimte bieden aan de ontwikkeling van een bedrijfskavel met een oppervlakte van ongeveer 8.890 m² welke voor 70% bebouwd mag worden. Dit komt neer op 6.200 m² bebouwd oppervlak. Er kan een bedrijf huisvesten van maximaal milieucategorie 3.2, met aanvullend ruimte voor showroom en ondergeschikte functies zoals kantoorruimte, vergaderruimte, educatieve voorzieningen, parkeren, groen en water. Ook een (beperkte) logistieke invulling behoort tot de mogelijkheden. Aan de voorzijde zijn verdiepingen mogelijk met een maximaal oppervlakte van 2.000 m² voor ondergeschikte functies.



Figuur 1 Beoogde locatie uitbreiding de Corridor.

Voor het beoogde bestemmingsplan is de Ladder voor duurzame verstedelijking een belangrijk aspect. In deze notitie leest u de uitkomsten van ons behoefteonderzoek en Ladder motivering.

¹ Bestemmingsplan 1e Herziening Corridor, onherroepelijk vastgesteld op 3 januari 2015

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Ladder motiveringsvereiste voor nieuwe stedelijke ontwikkeling

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro 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”

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om de vereisten van de Ladder te bepalen, gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag of (2.2) sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (2.3) is gelegen.

In hoofdstuk 3 toetsen we het beoogde bestemmingsplan aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

2.2 Plannen maken een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk

Is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

“Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Uit jurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling door de Afdeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. In ieder geval blijkt uit jurisprudentie dat:

- Als alleen sprake is van planologische functiewijziging er in beginsel geen sprake is van nieuwe stedelijke ontwikkeling, tenzij het een functiewijziging van zodanige aard en omvang betreft².
- De Afdeling oordeelt dat al bij geringe toename van omvang sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (in beginsel kan hiervoor een ondergrens van circa 400-500 m² worden aangehouden).³
- Er wel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als het plan voorziet in een functiewijziging ten opzichte van het voorheen geldende plan. Door de aard van de functiewijziging en substantiële toename van de maximaal toegestane bouwmassa moet worden uitgegaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.⁴

Aan bovenstaande voorwaarden wordt bij het beoogde bestemmingsplan voldaan. De bebouwingsmogelijkheden nemen toe en het planologisch gebruik op de locatie wordt gewijzigd. De totale toename van het bruto vloeroppervlakte ten opzichte van het geldende bestemmingsplan bedraagt circa 6.200 m² bebouwd kaveloppervlakte. Naast de ruimtelijke wijzigingen (toename van bebouwingsmogelijkheden), beoogt het bestemmingsplan ook in een functiewijziging van agrarisch

² ABRvS 20 april 2016; ECLI:NL:RVS:2016:1075

³ ABRvS 23 april 2014; ECLI:NL:RVS:2014:1442 en ABRvS 24 augustus 2016; ECLI:NL:RVS:2016:2319

⁴ ABRvS 15 februari 2017; ECLI:NL:RVS:2017:437

naar *bedrijventerrein*. Daarmee concluderen we dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling is Ladderplichtig.

2.3 Uitbreiding De Corridor betreft stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied (BSG)

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijke gebied (BSG) geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Daarom checken we of de uitbreiding van De Corridor een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

“Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociale culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”

Uit de rechtspraak blijkt dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant is. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is er vrijwel nooit sprake van BSG.



De uitbreiding van de Corridor is gelegen binnen de plangrenzen van bestemmingsplan '1^e herziening bestemmingsplan de Corridor' zoals deze op 3 januari 2015 is vastgesteld door de gemeenteraad van de Stichtse Vecht. In de figuur hiernaast is de plankaart van het bestemmingsplan weergegeven. De uitbreiding valt volledig onder een agrarische bestemming. De herziening betreft ruimtelijke wijzingen en uitbreiding van bestaande plannen (en/of gebouwen of bouwvlakken). We

concluderen op basis van dat sprake is van een ontwikkeling buiten BSG. Daarom moet er gemotiveerd worden waarom de beoogde uitbreiding niet binnen het bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden.

2.4 Afbakening onderzoeksgebied: U10 regio

In de Ladder wordt de vraag en het aanbod binnen het verzorgingsgebied (of: onderzoeksgebied) van de beoogde functie tegen elkaar afgezet om de behoefte te bepalen. Dit onderzoeksgebied varieert per type functie en per kwaliteit en omvang van de functie. We bepalen het onderzoeksgebied van de beoogde uitbreiding van De Corridor.

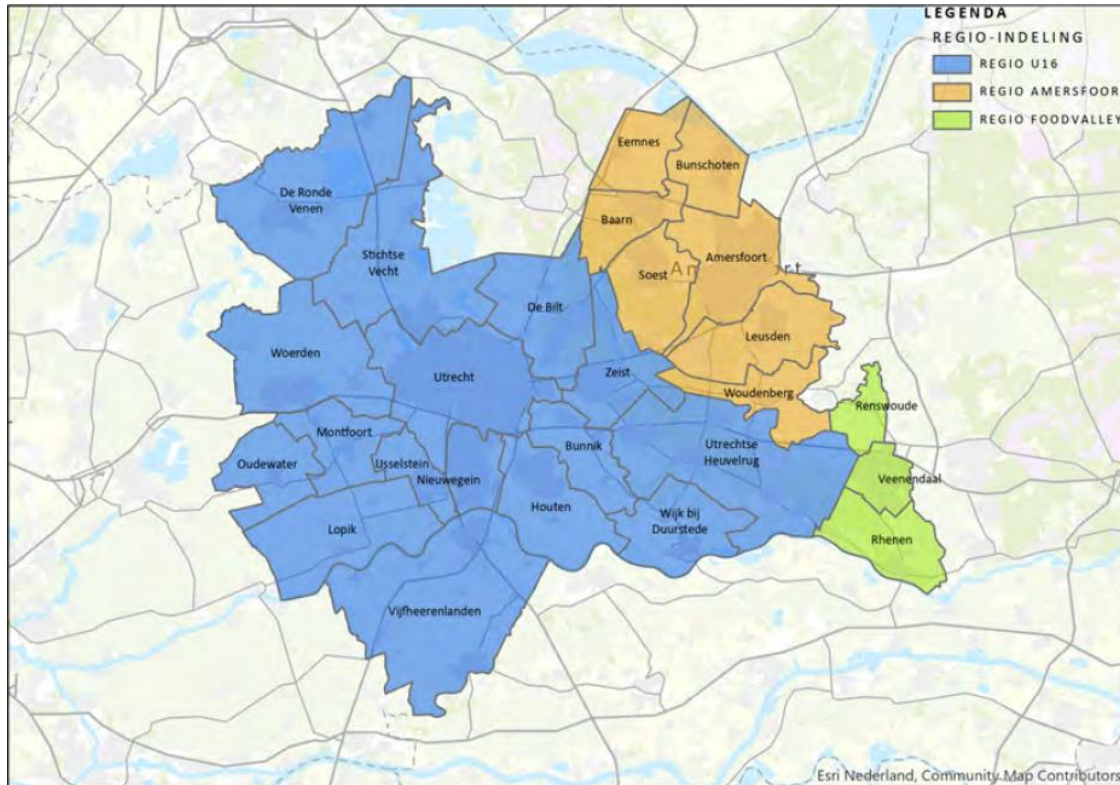
De doelgroep voor de uitbreiding van De Corridor is vergelijkbaar met de huidige gebruikers. De zijn bedrijven in het regulier, gemengd segment met een milieucategorie van maximaal 3.2. Over het algemeen gaat het hier over (lichte) industrie, handel, reparatie, bouw of zakelijke dienstverleners. Dit zijn MKB bedrijven van regionaal of (inter)nationaal niveau.

De gemeente Stichtse Vecht is onderdeel van de U10 regio. In deze regio worden programmeringsafspraken⁵ gemaakt voor werklocaties. Uit landelijk onderzoek blijkt dat bedrijfddynamiek voor een groot deel lokaal is. Onderzoek (PBL, 2007 & CBS, 2013) wijst uit dat circa 90% van de bedrijfsverplaatsingen op bedrijventerreinen binnen de COROP⁶ regio plaatsvindt. Een groot deel (ruim 2/3e deel) blijft daarbij ook binnen de gemeentegrenzen, blijkt uit hetzelfde onderzoek. We concluderen dat dit ook in de U10 regio het geval is. Ongeveer de helft van alle

⁵ Programma wonen en werken regio U10 (2023), Provincie Utrecht

⁶ Een COROP gebied is een regionaal gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de COROP indeling. Deze indeling wordt gehanteerd voor analytische / statistische doeleinden.

verhuisdynamiek op bedrijventerreinen in de gemeente is afkomstig van bedrijven uit de gemeente. Verder is er een sterke verhuisrelatie met Utrecht van 18%.⁷ In totaal is de gehele U10 regio verantwoordelijk voor driekwart van de verhuisbewegingen. We concluderen dat de markt in Stichtse Vecht vooral een bovenlokale/subregionale markt is. Daarom hanteren we de U10 als onderzoeksgebied. Bovendien sluit dit aan bij bestuurlijke regionale samenwerkingen.



Figuur 2 Onderzoeksgebied, bron: Provinciaal Programma Wonen en Werken 2023. *De termen regio U16 en U10 worden in het document provinciaal programma Wonen en Werken door elkaar heen gebruikt, steeds verwijzende naar hetzelfde onderzoeksgebied. De hier aangeduide regio U16 is de U10 regio.

3. Uitbreiding van De Corridor voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte

3.1 Kwantitatieve vraag - Meer dan voldoende vraag naar uitbreiding van De Corridor in de komende 10 jaar

Provinciale prognose behoefteraming als uitgangspunt

De behoefte naar werklocaties in het onderzoeksgebied baseren wij op bestaande, vastgestelde regionale prognoses. Dit zijn het Regionaal Programma Wonen en Werken 2022 (RPWW)⁸ en de meest actuele provinciale behoefteraming van de provincie Utrecht⁹. In deze ladder actualiseren we de provinciale prognose. De oorspronkelijke prognose loopt van 2019 tot 2030 met een doorkijk tot 2040. In dit onderzoek berekenen we, conform de ladder, de behoefte voor de komende 10 jaar (2023-2033). De ruimtebehoefte wordt berekend o.b.v. de werkgelegenheidsontwikkeling, het aandeel in de totale werkgelegenheid per sector, het aantal banen op bedrijventerreinen (locatietypevoorkeur / LTV) en het ruimtegebruik per werknemer (terreinquotiënt / TQ). Deze parameters lichten wij hieronder toe:

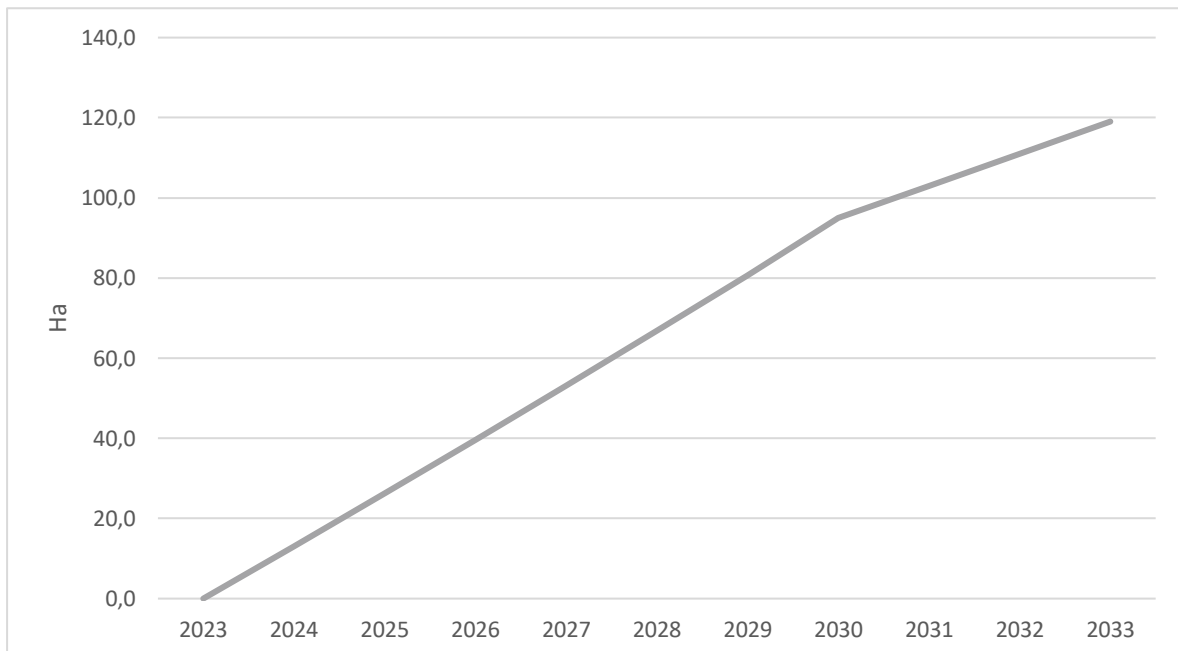
⁷ Vastgoeddata (2023), bedrijven met minstens 2 werknemers gevestigd op bedrijventerreinen

⁸ Regionaal Programma Wonen en Werken, Provincie Utrecht (2023)

⁹ Provinciale Prognose werklocaties, Stec groep in opdracht van de Provincie Utrecht (2019)

- **Werkgelegenheidsontwikkeling.** De provinciale prognose sluit aan bij de WLO scenario's opgesteld door het CPB en PBL (2015). In het meest recente RPWW wordt het hoge WLO scenario aangehouden. Dit scenario gaat uit van een jaarlijkse werkgelegenheidsontwikkeling van +0,7% tot 2030 en +0,4% tot 2040. Historisch is de werkgelegenheid in het onderzoeksgebied sterker ontwikkeld. In de afgelopen 10 jaar steeg de werkgelegenheid jaarlijks met +1,7%. Daarmee is het hoge scenario nog behouden t.o.v. de daadwerkelijke werkgelegenheidsontwikkeling.
- De provinciale prognose heeft **op sectoraal niveau het aandeel banen, LTV en TQ** bepaalt tot 2030 en tot 2040. Voor dit onderzoek nemen wij de regio specifieke uitgangspunten van Utrecht Midden en West over zoals gegeven in de provinciale prognose. Deze cijfers zijn vervolgens vertaald naar de onderzoeksperiode van 2023 – 2033. In de meeste sectoren blijft het aandeel banen in de totale werkgelegenheid, het LTV en de TQ min of meer gelijk. De uitgangspunten zijn weergegeven in Bijlage 1.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten bedraagt de uitbreidingsvraag voor het onderzoeksgebied 119 ha. Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de uitbreidingsvraag per jaar.



Figuur 3 Uitbreidingsvraag bedrijventerreinen. Bron: Provinciale behoefteraming Utrecht, Provincie Utrecht (2019), bewerking door Sweco

10,7 ha vervangingsvraag in het onderzoeksgebied

In het RPPW wordt jaarlijks de concrete vervangingsvraag van bedrijventerreinen in beeld gebracht. De vervangingsvraag is de additionele vraag naar bedrijfsruimte die voortkomt uit transformatie van bestaande bedrijventerreinen naar wonen of de verplaatsing van bedrijven. Daarmee is het een aanvullende vraag op de uitbreidingsvraag. Uit de inventarisatie van eind 2022 blijkt dat in de U10 een vervangingsvraag is van 10,7 ha. Wel wordt hier opgemerkt dat er meerdere locaties zijn waar transformatie wordt verwacht. Momenteel wordt hier, in het kader van een nieuwe provinciale behoefteraming, een inventarisatie voor uitgevoerd in opdracht van de provincie Utrecht.

3.2 Kwalitatieve vraag - Regulier, gemengd segment heeft een aandeel van meer dan 50% van de vraag

Voor de bedrijfskavel wordt aangesloten bij het bestaande profiel en planregels van het bestaande bedrijventerrein. Deze maakt reguliere bedrijvigheid tot een milieucategorie van 3.2 mogelijk. De

regionale prognose geeft een uitsplitsing naar doelgroepen. Onderstaande tabel geeft de uitbreidingsvraag per sector weer. De planlocatie richt zich primair op de bovenste drie sectoren (Bouw, handel en reparatie, consumentendiensten en ICT, Zakelijke en overige dienstverlening), maar er kunnen ook bedrijven actief in kleinschalige logistiek en groothandel vestigen. De vraag uitbreidingsvraag voor de bovenste drie sectoren bedraagt 61,8 ha.

Sector	Uitbreidingsvraag (ha)
Bouw, handel en reparatie	17,3
Consumentendiensten	12,8
ICT, Zakelijke en overige dienstverlening	31,7
Industrie - HTSM	6,7
Industrie – VGM	2,5
Industrie – Overige maak- en procesindustrie	11,1
Logistiek en groothandel	36,8

Tabel 1 Kwalitatieve uitbreidingsvraag, bron: Provinciale behoefteaming, Stec Groep (2019), actualisatie door Sweco

De vervangingsvraag in de U10 regio is afkomstig vanuit bedrijventerreinen met een vergelijkbaar profiel als de Corridor.

3.3 Kwantitatief en kwalitatief Aanbod – totaal circa 8 ha harde plancapaciteit

Kwantitatief – 7,8 ha harde plancapaciteit in de U10 regio

Uit het RPWW is op te maken dat in de regio rekening is gehouden met een programmering van 67,5 ha. **Hiervan is 7,8 ha direct uitgeefbaar en harde plancapaciteit.** De overige 59,7 ha (o.a. Strijkviertel) is nog in ontwikkeling en termijn uitgeefbaar.¹⁰ Voor de Ladder moet worden getoetst op de harde vastgestelde plancapaciteit. In de gemeente Stichtse Vecht zijn momenteel geen kavels meer beschikbaar.

Kwalitatief – 7,8 ha harde plancapaciteit in de U10 regio

Nagenoeg alle harde plancapaciteit opgenomen in het RPWW is gericht op een vergelijkbare doelgroep als de planlocatie.

3.4 Kwantitatieve en kwalitatieve behoefte – Grote behoefte aan bedrijfskavels in de U10 regio

Kwantitatief – bijna 122 ha behoefte aan bedrijfsruimte in de U10

Wanneer we de vraag confronteren met het beschikbare aanbod concluderen we dat in de U10 regio er een behoefte bestaat van 121,9 ha tot 2033 aan bedrijventerreinen.

Uitbreidingsvraag	Vervangingsvraag	Plancapaciteit	Behoefte (2023-2033)
118,9 ha	10,7 ha	7,8 ha*	121,9 ha

Tabel 2 Behoeftesaming U10 regio. *plan capaciteit is gebaseerd op het Provinciaal Programma Wonen en Werken, vastgesteld op 4 juli 2023. In totaal is hier 67,5 ha geprogrammeerd. Hiervan is 7,8 ha bestaand aanbod. De overige 59,7 ha is geprogrammeerd nieuw aanbod op bedrijventerreinen, en daarmee nog niet direct uitgeefbaar. Voor de volledige lijst verwijzen we dan ook naar dit document

Kwalitatief – bijna 65 ha behoefte aan nieuwe bedrijfsruimte in een regulier, gemengd werkmilieu

Een confrontatie tussen de uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en aanbod geeft een behoefte van 64,7 ha voor bedrijventerreinen in het regulier, gemengde werkmilieu. De overige behoefte richt zich op grootschalige regionale bedrijventerreinen. Ook rekening houdend met de geprogrammeerde (nog niet harde) plannen uit het RPWW constateren we dat er nog marktbehoefte over is in dit segment van ca. 5 ha.

¹⁰ Provincie Utrecht, Programma wonen en werken regio U10, februari 2023

Uitbreidingsvraag	Vervangingsvraag	Plancapaciteit	Behoefte (2023-2033)
61,8 ha	10,7 ha	7,8 ha	64,7 ha

Tabel 3 Kwalitatieve behoefteaming regulier gemengd werkmilieu

Vergelijking met het RPWW 2023

Ook wanneer we rekening houden met de reeds geprogrammeerde ruimte waar afspraken over zijn gemaakt in het Programma Wonen en Werken blijft er meer dan voldoende marktbehoefte over. In het RPWW wordt aanvullend op de harde plancapaciteit ook uitgegaan van nog niet vastgestelde plannen waar wel al afspraken over zijn gemaakt. Dit zijn dus nog zachte plannen. Daarnaast maakt het RPWW de aanname dat een deel van ruimtevraag kan worden opgevangen door intensivering en verduurzaming van bestaand terrein en wordt er voor gekozen om een algemene reservering aan te houden. Dit zorgt voor de vermindering van de vraag na 2030 van ca. 30 tot 40%.

In het RPWW wordt geconcludeerd dat er tot 2040 een tekort ontstaat van 12,5 tot 21,5 ha. Daarmee is er ook in het RPWW nog concrete behoefte voor de uitbreiding van de Corridor.

3.5 Aanbod - In het onderzoeksgebied is nauwelijks leegstand van bedrijfsruimte

De vraag naar bedrijfsruimte is hoog, maar in de regio is er ruimte te kort om te kunnen voorzien in de vraag.¹¹ Mede door beperkt en (deels) specifiek aanbod sluit de vraag en aanbod in de regio kwalitatief niet goed op elkaar aan. Dit is niet alleen zichtbaar bij nieuw uit te geven kavels, maar ook bij bestaande bebouwing. Begin 2022 lag het leegstandspercentage van bestaande bedrijfsruimte in de provincie op 1,8%, dit is ruim onder het gewenste frictieniveau van 5%.¹² Hierbij moeten wij wel vermelden dat de gemeente Stichtse Vecht de enige gemeente in de provincie was begin 2022 met een leegstandspercentage dat hierboven lag. In absolute aantallen valt de leegstand hier mee. Momenteel wordt er 77.000 m² aan bedrijfsruimte aangeboden in de Stichtse Vecht. Echter, hiervan is ruim 50.000 afkomstig van 2 grote logistieke hallen in Maarssen.¹³ Het aanbod van bedrijfsruimte voor het regulier, gemengde segment is beperkt. We concluderen dat de leegstand in het hele onderzoeksgebied onder het gewenste frictieniveau ligt. Daarmee veroorzaakt de ontwikkeling van het bedrijfspkavel geen ongewenste leegstand.

3.6 Geen ruimte binnen BSG voor beoogde ontwikkeling

Logische plek voor uitbreiding bedrijventerrein

De behoefte in de U10 regio naar nieuwe bedrijventerreinen is groot. De toekomstige vraag is vele malen groter dan de beschikbare bedrijfspkavels in de regio. Aanvullend daarop zijn al veel locaties aangewezen als plek voor woningbouw of bedrijventerrein. In de gemeente Stichtse Vecht zijn geen bedrijfspkavels meer beschikbaar. Ook elders in het bestaande stedelijk gebied van de Stichtse Vecht zijn geen logische plekken om een bedrijfspkavel met de milieucategorie 3.2 toe te voegen gezien de richtafstand naar woningbouw.

Binnen de regio is de locatie een logische plek om een nieuwe bedrijfspkavel te ontwikkelen. De locatie is weliswaar buiten BSG. Maar de bereikbaarheid, aan de A2 en nabij het NS-station, is optimaal voor bedrijfspkavels. Daarnaast is hier voldoende (richt)afstand tot woningbouw en sluit de ontwikkeling direct aan op het bestaande bedrijventerrein, waardoor het gebruik maakt van de aanwezige

¹¹ Gemeente Utrecht, RSU2040 (2021)

¹² Provincie Utrecht en Cushman & Wakefield, Vastgoedmonitor Provincie Utrecht 2022 (2023)

¹³ Funda in Business, peildatum 02-08-2023

infrastructuur en voorzieningen. Ook wordt het kavel in de toekomst omgeven door het afvalscheidingsstation van de gemeente en de spoorweg.

14-8-2023

3.7 Conclusie – behoefte aan beoogde uitbreiding van De Corridor

We concluderen dat de beoogde uitbreiding van de Corridor niet zorgt voor onaanvaardbare ruimtelijke effecten (leegstand). We concluderen dat er voldoende behoefte is aan de uitbreiding. Uit de confrontatie van vraag en aanbod volgt dat er meer vraag is dan hard (plan)aanbod in het onderzoeksgebied in de komende tien jaar. De beoogde uitbreiding van de Corridor voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en voldoet daarmee aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

4. Bijlage

Regio	Utrecht Midden			Utrecht West		
Parameter	Aandeel in banen	LTV 2033	TQ 2033 (m ²)	Aandeel in banen	LTV 2033	TQ 2033 (m ²)
Bouw, handel en reparatie	5%	54%	110	14%	41%	253
Consumentendienst	20%	13%	122	20%	18%	127
ICT, zakelijke en Overige dienstverlening	63%	15%	76	36%	26%	150
Industrie - HTSM	1%	55%	110	5%	76%	177
Industrie - VGM	1%	60%	114	2%	79%	136
Industrie - Overige maak- en procesindustrie	2%	65%	179	4%	84%	240
Logistiek & groothandel	10%	65%	109	17%	75%	194

Tabel 4 Uitgangspunten parameters, bron: Provinciale Prognose werklocaties, Stec Groep (2019), bewerking door Sweco