



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Apeldoorn, Hoofdstraat, Commerciële plint

Gemeente Apeldoorn

Datum: 23 april 2019

Projectnummer: 180473

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Stedelijke ontwikkeling	5
2.2	Verzorgingsgebied commerciële functies	8
2.3	Behoefte commerciële functies	9
2.4	Bestaand stedelijk gebied	13
3	Conclusie	14

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.

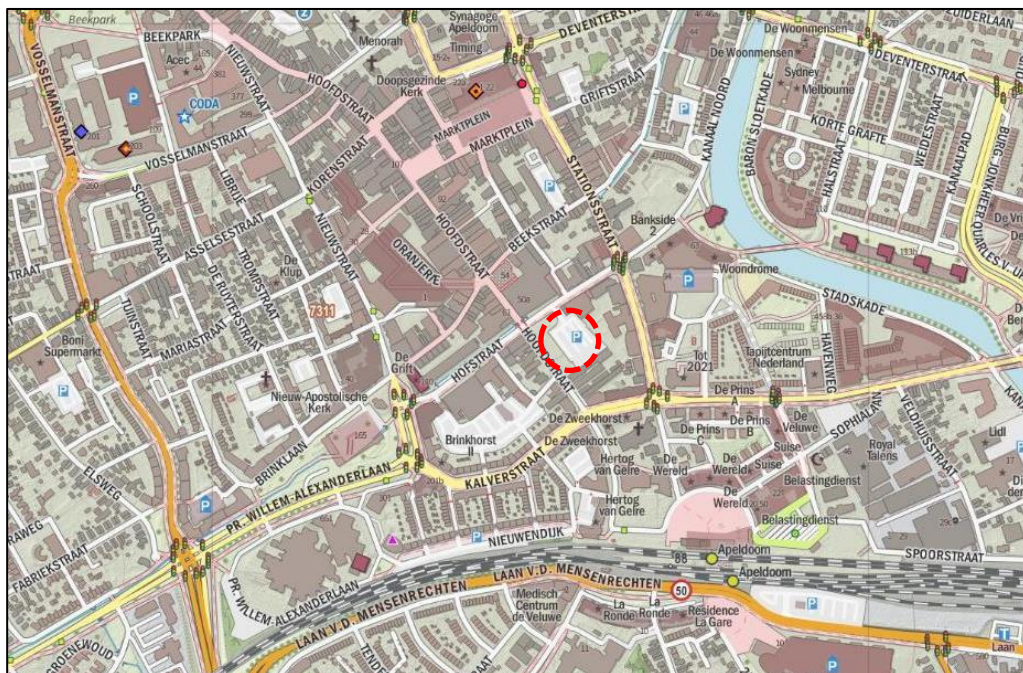
Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel,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

Enkele jaren geleden is op de hoek Hoofdstraat-Kanaalstraat het zogenoemde PGEM-gebouw gesloopt. Het voornemen bestond om deze locatie, gelegen in de Apeldoornse binnenstad, te herontwikkelen ten behoeve van de ontwikkeling van winkelruimte. Deze ontwikkeling is echter nooit gerealiseerd en de locatie is tot op heden grotendeels ingericht als parkeervoorziening.

Het voornemen bestaat nu om in het plangebied een woongebouw met commerciële plint te realiseren. Het gaat om maximaal 120 appartementen op de verdiepingen van het gebouw. De bebouwing betreft één complex, waarbinnen de bouwhoogte verschilt. Het grootste deel van het gebouw is drie tot vijf bouwlagen hoog. Daarnaast is een woontoren beoogd van maximaal 48 meter hoog (15 bouwlagen). Tevens wordt een (ondergrondse) parkeervoorziening gerealiseerd. De commerciële functies zijn enkel

op de begane grond beoogd en kennen een maximum omvang van 3.000 m² bvo. De commerciële plint krijgt een breed profiel door ruimte te bieden aan detailhandel, horeca (met terrassen), kantoren, maatschappelijke voorzieningen, sport, dienstverlening en cultuur en ontspanning. Het plangebied kent een prominente positie binnen de binnenstad van Apeldoorn, onder andere door op de looproute tussen het centrum en het station te liggen. Een dergelijke locatie vraagt om een invulling met levendige/commerciële functies op de begane grond. Door de commerciële functies op de begane grond te voorzien ontstaat op deze locatie een representatief en levendig straatbeeld. De navolgende afbeelding geeft een impressie van de ruimtelijke situatie in en rondom het plangebied.



*Topografische kaart ruimtelijke situatie in en rondom het plangebied (globaal rood omlijnd)
(Bron: J.W. van Aalst, www.opentopo.nl).*

De gronden van het plangebied kennen momenteel reeds een brede centrumbestemming, maar de beoogde ontwikkeling past niet binnen de geldende bouwregels. Daarom wordt voor het plangebied een nieuw bestemmingsplan opgesteld. 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 op 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 realisatie van een woongebouw met commerciële plint aan de Hoofdstraat in Apeldoorn. 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.



Uitsnede bestemmingsplan 'Binnenstad-West' met daarop in rood de grootte van de bouwvlakken binnen het plangebied weergegeven (bron: ruimtelijkeplannen.nl; bewerkt door SAB).

Het plangebied kent op basis van het huidige bestemmingsplan 'Binnenstad-West' de bestemming 'Centrumdoeleinden 2' met aangewezen bouwvlak (circa 2.660 m²), een maximum goothoogte van 11 meter en maximum bouwhoogte van 13 meter. Binnen de centrumbestemming zijn de volgende functies toegestaan:

- detailhandel, uitsluitend op de begane grond;
- horeca, uitsluitend in horecacategorie 1 en uitsluitend op de begane grond;
- publieksgerichte dienstverlening, uitsluitend op de begane grond;
- maatschappelijke doeleinden, uitsluitend op de begane grond;
- woningen, uitsluitend op de verdiepingen.

Als gevolg van een aanduiding ter plaatse van het bouwvlak is het daarnaast toegestaan om kantoordoeleinden uitsluitend op de verdiepingen mogelijk te maken.

Daarnaast kent de noordzijde van het plangebied de bestemming 'Gemengde doeleinden' met bouwvlak (circa 579 m²) en een maximum goot- en bouwhoogte van het van 8 respectievelijk 10 meter. Binnen deze gemengde bestemming zijn de volgende functies toegestaan:

- maatschappelijke doeleinden, uitsluitend op de begane grond;
- publieksgerichte dienstverlening in milieucategorie 1 en 2, uitsluitend op de begane grond;
- woningen, uitsluitend op de verdiepingen.

Als gevolg van een aanduiding ter plaatse van het bouwvlak is het daarnaast mogelijk om hier kantoordoeleinden toe te staan.

De bebouwingsmogelijkheden (grootte bouwvlak en maximum bouwhoogte) begrenzen de maximale programmatische mogelijkheden van het plangebied. Met een tweetal aangewezen bouwvlakken om op de begane grond en iedere verdieping (reikend tot de maximum bouwhoogte) een totale oppervlakte van circa 3.239 m² (2.660 m² + 579 m²) aan functies te realiseren. Hierna worden de definities van de bovengenoemde functies uit het bestemmingsplan uiteengezet.

Detailhandel: het bedrijfsmatig te koop of te huur aanbieden, hieronder begrepen de uitstalling ten verkoop of verhuur, het verkopen, verhuren en/of leveren van goederen en diensten aan degenen die goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Horecacategorie 1: horeca, gericht op de verkoop van etenswaren en dranken, zoals een tearoom, konditorei, koffiecorner, croissanterie, ijssalon en waarbij de aard en omvang van de bedrijfsactiviteit past binnen een overwegend winkelgebied (centrumgebied) en geheel of overwegend is gebonden aan c.q. ondersteunend is voor de (winkel)functie van dat gebied, daarbij lettend op de aard en de ligging van de andere gebruiksvormen in en het karakter van het gebied.

Publieksgerichte dienstverlening: een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend of overwegend gericht op het verlenen van diensten aan particulieren met een rechtstreeks contact met het publiek, niet zijnde detailhandel, horeca en/of seks- en/of pornobedrijf.

Maatschappelijke doeleinden: doeleinden van onderwijs, opvoeding, religie, verenigingsleven, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, cultuur, congressen, sport en recreatie.

Kantoor: een (deel van een) gebouw dat door aard, indeling en inrichting kennelijk is bedoeld voor het verrichten van werkzaamheden van hoofdzakelijk administratieve aard.

Woning: een gebouw of zelfstandig gedeelte van een gebouw dat bedoeld is voor de huisvesting van personen.

De beoogde ontwikkeling zet in op de realisatie van maximaal 3.000 m² aan commerciële functies, uitsluitend op de begane grond. Daarnaast wordt enkel op de verdiepingen de woonfunctie beoogd in de vorm van maximaal 120 appartementen. Ten aanzien van de commerciële functies wordt bedoeld op:

- detailhandel, inclusief supermarkt;
- horeca categorie 1 en 2, exclusief bar;
- kantoor, maximaal 400 m² per vestiging;
- maatschappelijke voorzieningen;
- dienstverlening;
- cultuur en ontspanning;
- sport.

De beoogde woon- en commerciële functies passen binnen de huidige gebruiksmogelijkheden van het geldende bestemmingsplan 'Binnenstad-West'. Als gevolg van het feit dat het toekomstige bouwvlak circa 3.000 m² groot wordt en het geldende bouwvlak ruim 3.200 m² groot is, is sprake van een verkleining van de bebouwingsmogelijkheden, en daarmee gebruiksmogelijkheden, van commerciële functies in het plangebied. Vrijwel al deze functies worden zowel in het huidige als toekomstige bestemmingsplan enkel op de begane grond toegestaan. Met een verkleining van het toekomstige bouwvlak zal daarmee eveneens sprake zijn van beperking van het planologische beslag op de ruimte van deze functies. Voor de kantoorfunctie geldt zelfs een grove beperking in de toekomstige situatie. Deze wordt namelijk enkel op de begane grond toegestaan, terwijl deze in het geldende bestemmingsplan ook op de verdiepingen wordt toegelaten. Enkel voor de detailhandel- en horecafunctie (beiden niet toegestaan binnen de gemengde bestemming) is sprake van een kleine verruiming (bijna 400 m²) van de gebruiksmogelijkheden. 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. Al met al is met de realisatie van de beoogde commerciële functies in het plangebied dan ook geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het kader van een goede ruimtelijke ordening wordt daarentegen toch een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen om te kunnen beoordelen of de beoogde functies in de huidige tijdsgeest nog steeds voorzien in een behoefte en passen op deze locatie. Deze toets vindt in dit document plaats.

Daarnaast geldt dat de verruiming van de geldende bouwhoogte leidt tot een vergroting van het planologische beslag op de ruimte ten aanzien van de woonfunctie. Dit in combinatie met het feit dat jurisprudentie^{2/3} heeft uitgewezen dat een woningbouwplan

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).

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 en een woningbouwplan dat voorziet in de ontwikkeling van 12 woningen wel aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, maakt dat voor deze functie sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking voor de woonfunctie wordt in een separaat document gedaan.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is enkel de woonfunctie uit voorliggende ontwikkeling binnen het plangebied aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom wordt voor deze functie een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in een separaat document plaats.

Ondanks het feit dat met de realisatie van de beoogde commerciële functies geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt in het kader van een goede ruimtelijke toch een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt plaats in het voorliggende document.

2.2 Verzorgingsgebied commerciële functies

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

De ontwikkeling van het plangebied maakt onderdeel uit van de Apeldoornse binnenstad. In de recent vastgestelde horecavisie geeft de gemeente Apeldoorn aan de binnenstad van Apeldoorn te willen versterken als toeristisch-recreatief centrum op de Veluwe. De binnenstad moet daarvoor inspelen op de wensen van de inwoners van Apeldoorn, alsmede de (potentiële) gasten. Met de beoogde commerciële plint in het plangebied wordt een actieve bijdrage geleverd aan het versterken van de Apeldoornse binnenstad. De commerciële plint krijgt een breed en levendig karakter en kan ingevuld worden ten behoeve van onder andere dienstverlenende functies, kantoren, horeca en/of detailhandel.

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

2.2.3 Conclusie

Gezien de kenmerken van de commerciële plint kan gesteld worden dat het verzorgingsgebied/marktgebied van de commerciële plint binnen het plangebied niet verder reikt dan de bewoners en bezoekers van de binnenstad van Apeldoorn.

2.3 Behoeftte commerciële functies

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.

2.3.2 Behoeftte

Bevolkings- en huishoudensontwikkeling

Het aantal inwoners en huishoudens neemt de komende jaren in de gemeente Apeldoorn toe. Zo wordt voorspeld dat de gemeente Apeldoorn ruim 3.500 extra huishoudens heeft in 2040 en bijna 2.000 extra inwoners. De groei in het aantal inwoners en huishoudens zorgt voor extra draagvlak voor de toevoeging van nieuwe voorzieningen als kantoorlocaties, horeca en detailhandel. De prognose voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in de Apeldoorn is navolgend weergegeven.

	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Bevolkingsprognose	158.099	161.706	162.744	162.479	161.661	159.887
Huishoudensprognose	69.731	72.658	73.979	74.408	74.137	73.326

Bevolkings- en huishoudensprognose 2015 - 2040 (Bron: Prognose Provincie Gelderland 2017 (Primos 2016 Gelderse variant)).

Regieplan Binnenstad

Het Regieplan Binnenstad, de structuurvisie voor de binnenstad van Apeldoorn, beschrijft welke ruimtelijke ontwikkelingen onder voorwaarden en condities in de binnenstad worden gestimuleerd. Er wordt ingezet op een drietal ambities, namelijk:

- 1 De compacte en complete binnenstad;
- 2 De bereikbare binnenstad;
- 3 De eigen(zinnige), verankerde en groen-blauwe binnenstad.

Om deze ambities te kunnen realiseren zijn diverse vaste waarden opgesteld als spelregels waarbinnen toekomstige ontwikkelingen in de binnenstad mogelijk zijn. Op het gebied van detailhandel zet de gemeente Apeldoorn in op het maximaal toevoegen van 15.000 m² winkelvloeroppervlakte aan het kernwinkelgebied. De PGEM-locatie, zoals voorliggend plangebied in het Regieplan wordt genoemd, grenst direct aan de zuidoostzijde van het kernwinkelgebied. Voor deze gronden zet het Regieplan in op een uitbreiding van het kernwinkelgebied om zo een compact winkelgebied te realiseren met een goed winkelcircuit. Concreet is voor het plangebied aangegeven dat ruimte is om 10.000 m² bvo winkelprogramma te realiseren. Tegelijkertijd is het plangebied aangewezen als één van de twee nieuwe bronpunten voor de binnenstad: hier is sprake van een grote parkeergarage gekoppeld met winkeltrekkers als trekkracht richting het kernwinkelgebied. Tot slot geldt dat het plangebied is aangewezen als be-

langrijke ontwikkellocatie voor het realiseren van woningen en het voor Apeldoorn unieke woonmilieu van 'wonen boven winkels'.

Detailhandelsvisie 2014-2019

In de Detailhandelsvisie zet de gemeente Apeldoorn in op het zo veel mogelijk handhaven van het aanbod van dagelijkse voorzieningen in de wijken en buurten en op de verbetering van de concurrentiepositie van het centrum van Apeldoorn door het winkelaanbod te verbreden en de verblijfskwaliteit te vergroten. Het kernwinkelgebied moet herkenbaar zijn als centrum voor de rest van Apeldoorn, een beleving vormen voor bezoekers en het hart van het verdere fijnmazige web van winkels in Apeldoorn.

Voor het realiseren van een uitnodigende binnenstad moet sprake zijn van een compacte, complete, goed bereikbare binnenstad met een pelziger en aantrekkelijk verblijfsklimaat. De Apeldoornse binnenstad is een regionale trekpleister met winkels, horeca, cultuur, bezienswaardigheden en evenementen. Om dit gewenste eindprofiel te bereiken zet de gemeente Apeldoorn in de Detailhandelsvisie onder andere in op een compact kernwinkelgebied, waarbij de aanloopstraten met winkel ondersteunend zijn. Functieverbreding in deze straten voorkomt leegstand met de bijbehorende negatieve effecten, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit en beleving, richting het kernwinkelgebied.

Horecavisie 2019-2023

De gemeente Apeldoorn wil de binnenstad van Apeldoorn versterken als toeristisch-recreatief centrum op de Veluwe. Voor het verwezenlijken van deze ambitie is het onder andere nodig dat de horecasector inspeelt op de wensen van de inwoners van Apeldoorn, alsmede de (potentiële) gasten. In de horecavisie geeft de gemeente aan dat het aantal horecazaken en de kwaliteit van de horeca moet passen bij de ambities die de gemeente heeft voor de binnenstad en toerisme. De gemeente wil daarbij het horeca-aanbod in de binnenstad uitbreiden. De horecavisie heeft mede tot doel te voorkomen dat de marktruimte voor horeca op minder gewenste plekken wordt ingevuld.

Vanuit de trends en ontwikkelingen in de horecasector volgt in algemene zin dat de horecasector een groei doormaakt. De restaurant- en fastservicesector profiteerden het meest van deze groei. De drankensector kent een meer stabiele situatie. In het bestemmingsplan voor de ontwikkeling wordt de ruimte geboden aan horeca in de categorieën 1 en 2, waarbij een bar wordt uitgesloten. Daarmee sluit het toekomstige bestemmingsplan aan op de algemene trends en ontwikkelingen in de horecasector.

Voor Apeldoorn geldt dat er extra horecazaken worden voorzien in de winkelstraten. Het gaat om horecazaken die zich richten op het winkelend publiek, zoals koffiezaken en lunchrooms. Dergelijke zaken zijn momenteel grotendeels aan de randen van het kernwinkelgebied gevestigd, maar op de route Raadhuisplein-Hoofdstraat-Station zijn tot aan de Kanaalstraat zijn momenteel geen horecafuncties aanwezig. De gemeente Apeldoorn ziet graag in deze hoofdwinkelstraat zelfstandige horecafuncties verschijnen. In algemene zin is daarbij het uitgangspunt dat er aantrekkelijke straten ontstaan voor de hedendaagse funshopper met een mix van functies. De gemeente Apeldoorn ziet diverse mogelijkheden om in de overgangszone tussen het kernwinkel- en stationsgebied nieuwe horeca toe te voegen, zodat er een aantrekkelijke en prettige verbinding tussen beide gebieden ontstaat. Daarnaast wordt de 'Van Berlo-locatie', voor-

liggend plangebied, als kansrijke locatie genoemd voor horeca. In de horecavisie wordt vermeld dat op die locatie ruimte is voor winkels, daghoreca en appartementen. Onderdeel van het plan is dat de gevel een stukje van de Hoofdstraat komt te staan om ruimte te laten voor terrassen. Tot slot geeft de horecavisie aan dat uit een vergelijking van het horeca-aanbod in soortgelijke gemeenten het horeca-aanbod in Apeldoorn minder groot is dan op basis van het aantal inwoners zou worden verwacht.

Kantorenmarkt Apeldoorn

Dynamis brengt ieder jaar in 'Spreekende Cijfers Kantorenmarkten' de laatste ontwikkelingen op de kantorenmarkt in kaart. In de publicatie van 2019 wordt gesteld dat er in Nederland sprake is van een daling van 50% van het aanbodvolume van centrumlocaties ten opzichte van 2014. Gesteld wordt dat sprake is van een 'strijd om de vierkante meter in binnensteden'. Ook voor Apeldoorn specifiek geldt dat sprake is van positieve ontwikkelingen op de kantorenmarkt. Het beschikbare aanbod kantoren is in Apeldoorn de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen (zie navolgende afbeelding). Dit geldt in grote mate voor het centrum van Apeldoorn, waarover gesproken wordt dat het aantal langdurig leegstaande panden nog verder zal afnemend als gevolg van enkele voorgenomen transformatie-ontwikkelingen. Dit zal uiteindelijk resulteren in een verdere aanboddaling van kantoren in het centrum van Apeldoorn.

Aanbodontwikkeling						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apeldoorn Centrum	82.400	39.650	26.700	22.300	16.800	16.850
Apeldoorn Noord	24.000	27.650	29.500	29.050	13.900	28.350
Apeldoorn Oost	6.100	6.500	5.700	4.500	9.200	7.550
Apeldoorn Zuid	31.550	32.950	38.500	35.150	33.500	24.800
Apeldoorn Overig	48.850	55.300	50.000	44.750	37.750	24.300
Apeldoorn	192.900	162.050	150.400	135.750	111.150	101.850

Aanbod van kantoorruimten ≥250m² vvo per deelgebied op 1 januari

In de publicatie van Dynamis wordt daarnaast geconstateerd dat veel transacties voortkomen uit verhuizingen binnen de gemeentegrens, waarbij gebruikers een kwaliteitsstap wilde maken in nieuwere panden. Er wordt dan ook niet gesproken over een grote uitbreidingsvraag. Wel wordt gesproken over een tekort aan kwalitatief aanbod: het wordt steeds moeilijker voor kantoorgebruikers om binnen het bestaande aanbod een kwaliteitsstap te maken. De vraag naar kantoorvilla's en kleine kantoorgebruikers in Apeldoorn zakt, voornamelijk vanwege het feit dat er sprake is van een tekort van geschikt kwalitatief aanbod.

Op basis van het voorgaande wordt geconstateerd dat het kantooraanbod in Apeldoorn, meer specifiek ook in het centrum, verder afneemt. Tegelijkertijd wordt een ontwikkeling geconstateerd dat het bestaande aanbod kwalitatief gezien steeds minder aansluit op de heersende marktvrage. Door voor dit aanbod transformatie-ontwikkelingen aan te blijven moedigen en in te zetten op de toevoeging van nieuwe kantoorruimten aansluitend op de heersende marktvrage kunnen kantoorgebruikers in Apeldoorn hun kwaliteitsstap blijven maken. Gelet op het feit dat voorliggend plan inzet op de realisatie van kantoorruimten met een maximale grootte van 400 m² per

vestiging, wordt een antwoord geboden op de vraag van kleine kantoorgebruikers die momenteel geen geschikt kwalitatief aanbod kunnen vinden in Apeldoorn.

Structuurvisie Apeldoorn

In de Structuurvisie van Apeldoorn wordt aangegeven dat er in het centrum van Apeldoorn verschillende ontwikkelkansen en opgaven liggen. Deze kansen en opgaven richten zich voornamelijk op een verbreding van het aanbod aan stedelijke voorzieningen en het toevoegen van (recreatieve) verblijfskwaliteit. Daarom wordt ingezet op aangename winkelroute, een aantrekkelijke buitenruimte en het toevoegen van horeca, cultuur en leisure.

2.3.3 Conclusie

Gelet op het feit dat het aantal inwoners en huishoudens in de gemeente Apeldoorn de komende jaren zal blijven toenemen, neemt de kwantitatieve behoefte en het draagvlak aan commerciële functies toe. Ook de positieve ontwikkelingen in bijvoorbeeld de horecasector en ten aanzien van beleving in het algemeen dragen in positieve zin bij aan de vergroting van het draagvlak voor commerciële functies in centrumgebieden toe. Tegelijkertijd is er juridisch-planologisch gezien met het beoogde bestemmingsplan niet tot nauwelijks sprake van een verruiming van de kwantitatieve mogelijkheden voor commerciële functies en wordt het plangebied in diverse beleidsstukken reeds aangegeven als ontwikkellocatie voor centrumvoorzieningen in combinatie met appartementen. In het Regieplan voor de Apeldoornse binnenstad wordt zelfs gesproken over de realisatie van 10.000 m² aan winkelruimte. Met de beoogde 3.000 m² aan commerciële functies (meer dan enkel winkelruimte) wordt ruimschoots binnen deze kwantitatieve beleidsdoelstelling gebleven. Ook neemt de bestaande kantorenvoorraad in het centrum van Apeldoorn steeds verder af. Dit tezamen maakt dat gesteld wordt dat de ontwikkeling van de commerciële plint voorziet in de kwantitatieve behoefte van het marktgebied.

Daarnaast geldt dat de gemeente Apeldoorn inzet op een compact, aantrekkelijk en levendig kernwinkelgebied. Het plangebied bevindt zich aan de zuidoostzijde van het kernwinkelgebied en is als het ware een 'poort' richting dit kernwinkelgebied. Tegelijkertijd bevindt het plangebied zich op zeer nabije afstand van het station van Apeldoorn. Al met al is het plangebied een scharnierpunt te noemen tussen het station en het kernwinkelgebied van Apeldoorn: bezoekers vanaf het station richting het centrum zullen ter hoogte van het plangebied het kernwinkelgebied betreden. De huidige status van het plangebied als braakliggend terrein met een focus op parkeren draagt niet bij op het aanmoedigen van het betreden van het kernwinkelgebied en voorziet eveneens niet in de gewenste verblijfskwaliteit van het gebied. Met de beoogde ontwikkeling van het wooncomplex met commerciële plint wordt dit doorbroken. Er ontstaat een aantrekkelijke commerciële plint met een gevarieerd en breed profiel, waarbij met de mogelijkheden voor terrassen een prettig en levendig verblijfskwaliteit gecreëerd. Tegelijkertijd wordt de herkenbaarheid als startpunt van het kernwinkelgebied vanuit de looproute vanaf het station geaccentueerd. Tegelijkertijd wordt met de ontwikkeling aangesloten bij de beleidsambities van de gemeente Apeldoorn voor deze locatie. Zo wordt het plangebied als kansrijke locatie genoemd voor winkels, daghoreca en appartementen in de horecavisie van de gemeente. Ook wordt een bijdrage geleverd om het voor Apeldoorn unieke woonmilieu van 'wonen boven winkels' te realiseren. Daarnaast wordt met dit plan een antwoord geboden op de vraag van kleine kantoorge-

bruikers die momenteel geen geschikt kwalitatief aanbod kunnen vinden in Apeldoorn. Daarmee wordt gesteld dat de commerciële plint voorziet in een kwalitatieve behoefte van het marktgebied.

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 maakt onderdeel uit van de bebouwde kom van Apeldoorn. Momenteel geldt binnen het plangebied een centrumbestemming, waarbinnen onder andere maatschappelijke functies, woningen, detailhandel en kantoren zijn toegestaan. Feitelijk gezien zijn deze gronden momenteel (nog) onontwikkeld. De omgeving van het plangebied wordt vrijwel volledig gevormd door woningen, detailhandel en andere stedelijke functies. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom het plangebied en de ter plaatse geldende bestemmingen, 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 ontwikkeling gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. Ook wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving door de bestaande structuren rondom het plangebied te handhaven en de bebouwing qua maat en schaal aan te sluiten op de omgeving.

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie binnen bestaand stedelijk gebied.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde 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 de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.