



Ladder voor Duurzame Verstedelijking Gedempte Zalmhaven Rotterdam

Notitie Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Stichting BOS Scheepvaartkwartier

1 november 2016

Project Ladder voor Duurzame Verstedelijking Gedempte Zalmhaven Rotterdam
Document Notitie Ladder voor Duurzame Verstedelijking
Status Concept 01
Datum 1 november 2016
Referentie RT983-1-P/16-018.330

Opdrachtgever Stichting BOS Scheepvaartkwartier
Projectcode RT983-1-P
Projectleider drs. M.J. Schilt
Projectdirecteur ing. M.T. Marshall MTEch

Auteur(s) M.M.K. Vanderschuren MSc en J.B. Oegema BSc
Gecontroleerd door drs. M.J. Schilt
Goedgekeurd door drs. M.J. Schilt

Paraaf



Adres Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.
Van Twickelostraat 2
Postbus 233
7400 AE Deventer
+31 (0)570 69 79 11
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	AANLEIDING	1
1.1	Doel van de notitie	1
1.2	Leeswijzer	1
2	LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING	3
2.1	Introductie van de ladder	3
2.2	Trede 1: bepalen van regionale vraag naar ruimte	4
2.3	Trede 2: ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied	5
2.4	Trede 3: ontwikkelen buiten bestaand stedelijk gebied	5
3	ANALYSE VERANTWOORDING DUURZAME VERSTEDELIJING IN BESTEMMINGSPLAN	6
3.1	Trede 1: bepalen van regionale vraag naar ruimte	6
3.1.1	Bepalen van de regio (trede 1, stap 1)	6
3.1.2	Onderbouwing regionale vraag functie wonen	7
3.1.3	Onderbouwing regionale vraag functie werken (trede 1, stap 2)	9
3.1.4	Onderbouwing regionale vraag functie overige voorzieningen (trede 1, stap 2)	10
3.1.5	Bevindingen Trede 1	11
3.2	Trede 2: ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied	12
3.2.1	Beschikbare ruimte	12
3.2.2	(Financiële) haalbaarheid intensivering	13
3.2.3	Bevindingen	13
4	CONCLUSIE: IMPLICATIES VOOR HET PROJECT GEDEMPTE ZALMHAVEN	14
	Laatste pagina	14
	Bijlage(n)	Aantal pagina's

1

AANLEIDING

Ontwikkelaars A.M. en Amvest, samen verenigd in 'Zalmhaven C.V.' zijn voornemens om ter plaatse van de voormalige Zalmhaven leegstaande kantoorpanden te herontwikkelen tot een hoogwaardig woon- en verblijfsgebied. Het voorgenomen project aan de Rotterdamse Zalmhaven voorziet in de realisatie van:

- een 190 m hoge woontoren met een architectonische afwerking tot circa 215 m;
- twee woongebouwen van maximaal 70 m hoog;
- de woongebouwen zijn geprojecteerd op onderbouw van maximaal 5 bouwlagen.

Om het bouwplan mogelijk te maken heeft de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan 'Gedempte Zalmhaven' (hierna 'het bestemmingsplan') in procedure gebracht. Het bestemmingsplan biedt twee ontwikkelingsopties. De bestaat uit de nieuwbouw van maximaal 485 woningen, verdeeld over de drie woontorens. In de tweede optie wordt een hotel gerealiseerd met maximaal 288 kamers. Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zullen daarnaast nog maximaal 375 woningen worden gebouwd. Daarnaast maakt het bestemmingsplan de ontwikkeling van commerciële functies mogelijk, bestaande uit maatschappelijke voorzieningen, cultuur- en ontspanning, kleinschalige bedrijfsactiviteiten, kantoren en horeca. Deze functies zijn gepland in de plint van de onderbouw en gemaximeerd op 7.700 m² BVO. In de onderbouw is tevens een parkeergarage met een capaciteit van 531 parkeerplaatsen voorzien.

Om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken is het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven op 8 september 2016 vastgesteld door gemeente Rotterdam. Om zorg te dragen voor een duurzame verstedelijking, vereist het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat bij het nemen van een ruimtelijk of infrastructureel besluit, de ladder voor duurzame verstedelijking wordt doorlopen (artikel 3.1.6 Bro). De provincie Zuid-Holland heeft bovendien de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in haar Verordening Ruimte. In het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven is de ladder slechts gedeeltelijk doorlopen, maar dit is niet gedaan conform de eisen uit de SVIR en de handvatten die worden geboden door het ministerie van Infrastructuur en Milieu¹ (ministerie van IenM).

1.1 Doel van de notitie

In deze notitie is de in het bestemmingsplan doorlopen ladder geanalyseerd en vergeleken met de kaders en handvatten die door het ministerie van IenM zijn aangereikt. Uit de analyse blijkt dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet zorgvuldig is doorlopen en dat niet voor alle geplande functies verantwoord is dat er een regionale behoefte is en/of dat de regionale behoefte op te vangen is binnen bestaand stedelijk gebied.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de analyse uitgevoerd, waarbij de handreiking ladder voor duurzame verstedelijking van het

¹ Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2 november 2013, Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking. Link: <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>

ministerie van IenM naast het bestemmingsplan is gelegd. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de analyse geconcludeerd wat de implicaties van de bevindingen zijn voor het project Gedempte Zalmhaven.

2

LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING

2.1 Introductie van de ladder

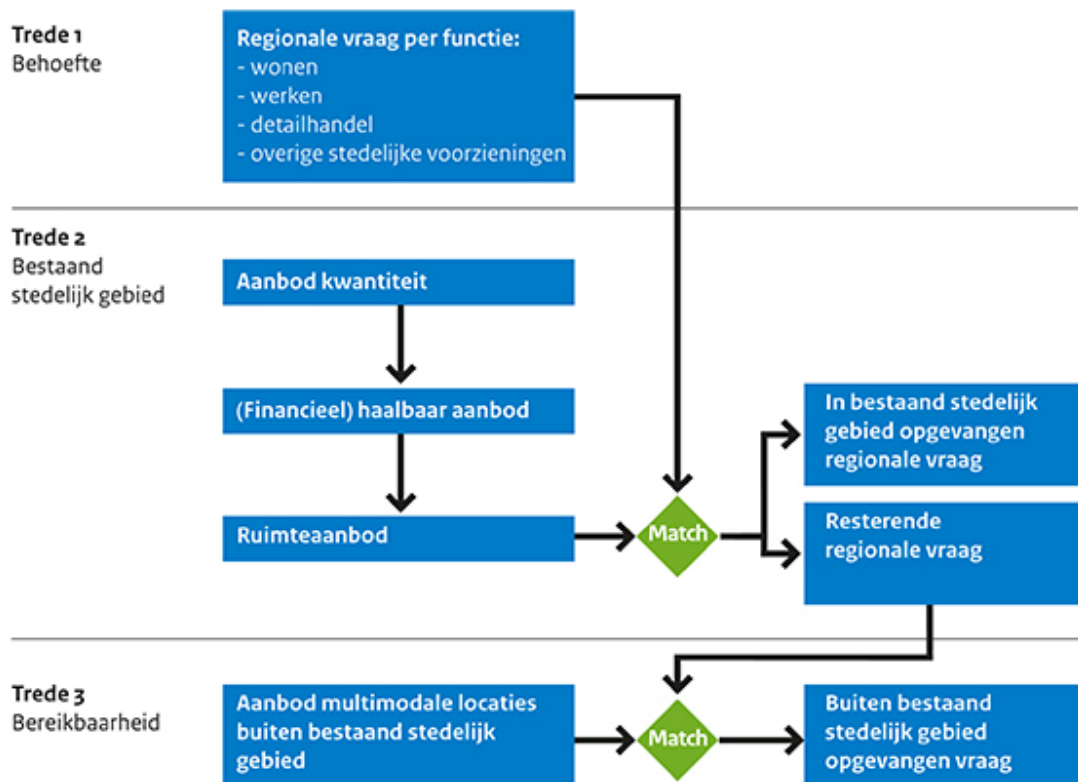
Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder voor duurzame verstedelijking wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd.

Per 1 oktober 2012 is de ladder voor duurzame verstedelijking als motiveringseis opgenomen in het Bro. De ladder voor duurzame verstedelijking is kaderstellend voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Hieronder vallen het bestemmingsplan, het inpassingsplan en de provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst. Artikel 3.1.6 van het Bro stelt de volgende wettelijke eisen aan bestemmingsplannen:

- er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling² voorziet in een actuele regionale behoefte (trede 1);
- indien uit de eerste trede blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien (trede 2);
- indien uit de tweede trede blijkt dat de actuele regionale behoefte niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gedekt, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (trede 3).

De samenhang tussen de treden is weergegeven in afbeelding 2.1. In de onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de afzonderlijke treden van de ladder.

² Artikel 1.1.1. lid i van het Bro geeft de volgende definitie van stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen



2.2 Trede 1: bepalen van regionale vraag naar ruimte

Trede 1 bepaalt de regionale ruimtevraag (kwalitatief en kwantitatief) voor wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen. Het gaat om de ruimtevraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien: eventuele andere initiatieven in de regio, zoals geplande woningbouwlocaties of een binnen stedelijke herstructurering, dekken immers al (deels) de regionale ruimtevraag. Ook leegstand speelt een rol in de bepaling van de vraag. De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen en in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit). Trede één moet per functie worden doorlopen. Voor de Gedempte Zalmhaven betekent dit dat de regionale vraag moet worden bepaald voor:

- wonen;
- werken (bedrijven en kantoren);
- overige stedelijke voorzieningen (hotel, horeca, parkeren).

Om de regionale vraag te kunnen verantwoorden zijn in de handreiking voor het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking drie vragen gesteld die moeten worden beantwoord:

- 1 Hoe wordt de regio bepaald?
- 2 Hoe wordt de regionale vraag bepaald?
De 'vraag' heeft daarbij respectievelijk betrekking op de vraag naar wonen, de vraag naar werken, de vraag naar detailhandel (niet van toepassing op de Gedempte Zalmhaven) en de vraag naar overige stedelijke voorzieningen.
- 3 Welke kwaliteit wordt gevraagd?
Deze derde vraag is alleen relevant voor de functie wonen en vraagt een verantwoording van de realisatie van woningen van een bepaald segment. In het bestemmingsplan daarover niets opgenomen in de regels, maar wordt in de toelichting gesproken over voor een 'stedelijk exclusief' woonmilieu.

In paragraaf 3.1 is geanalyseerd in hoeverre het bestemmingsplan ingaat op deze vragen.

2.3 Trede 2: ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied

Trede 2 komt aan de orde als er een regionale ruimtebehoefte is bepaald, waarin elders in de regio nog niet is voorzien. In trede twee wordt bepaald of de beoogde ontwikkeling plaats kan vinden binnen het stedelijk gebied door een andere bestemming van het gebied, door herstructurering van bestaande terreinen of door transformatie van bestaande gebouwen of gebieden. Ook wordt er in trede 2 ingegaan op het ruimteaanbod: de beschikbare ruimte binnen het bestaande stedelijk gebied binnen de regio inclusief zicht op de haalbaarheid van de intensivering.

2.4 Trede 3: ontwikkelen buiten bestaand stedelijk gebied

Trede 3 is aan de orde als herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen. De derde trede is niet van toepassing op het project aan de Gedempte Zalmhaven. Daarom hoeft deze trede niet doorlopen te worden.

3

ANALYSE VERANTWOORDING DUURZAME VERSTEDELIJKING IN BESTEMMINGSPLAN

In de onderstaande tabel is het bestemmingsplan naast de handreiking ladder voor duurzame verstedelijking gelegd. Het doorlopen van de ladder geschiedt door drie treden. In de toelichting bij het bestemmingsplan dient omschreven te worden hoe iedere trede is doorlopen. De handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking is hiervoor de leidraad en is ook in deze notitie gebruikt. Per aspect is steeds beargumenteerd of het bestemmingsplan het aspect uit de ladder voor duurzame verstedelijking afdoende dekt, en waar eventuele tekortkomingen en onvolkomenheden zijn gevonden. Daarbij gaat tabel 3.1 in op trede 1 van de ladder, en tabel 3.2 gaat in op trede 2. Onder beide tabellen is een conclusie opgenomen, waarin de implicaties van de bevindingen zijn benoemd.

3.1 Trede 1: bepalen van regionale vraag naar ruimte

3.1.1 Bepalen van de regio (trede 1, stap 1)

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 wordt in de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking de regionale vraag naar ruimte bepaald. Om nader in te gaan op de regionale vraag, is het noodzakelijk om eerst de regio te bepalen. In tabel 3.1 is aangegeven of de regio is verantwoord in bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, en waar eventuele onvolkomenheden zijn gevonden.

Tabel 3.1 Trede 1: bepalen van de regio (stap 1, trede 1)

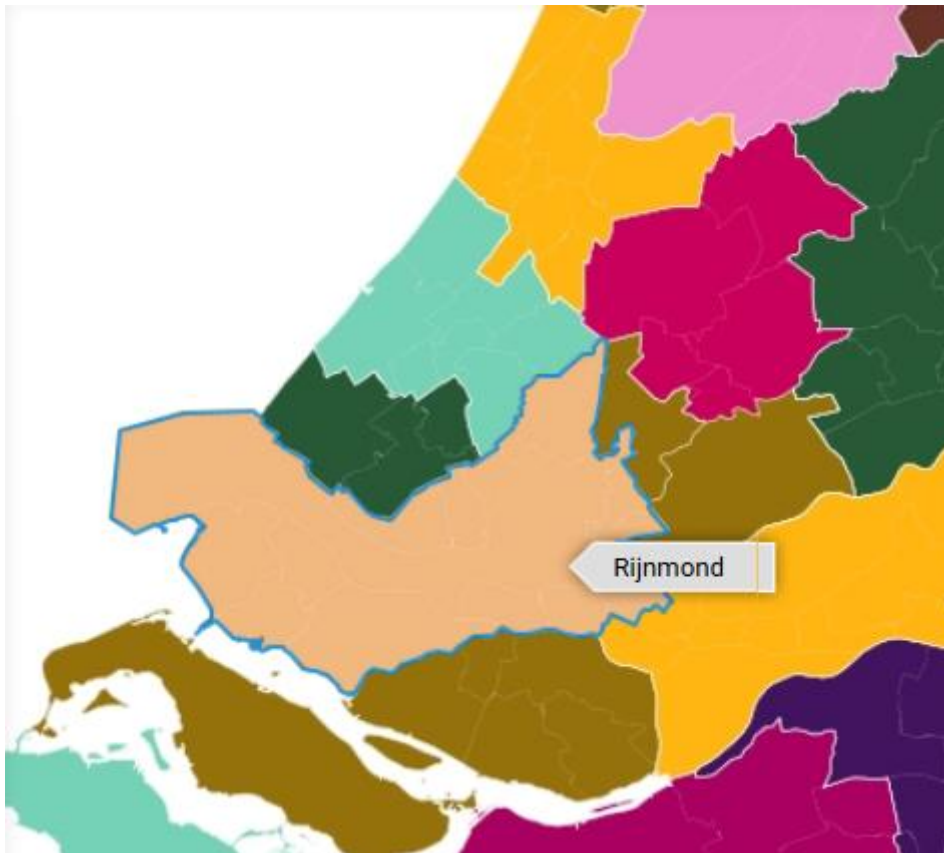
Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking	Verantwoording aspect in bestemmingsplan*	Volledigheid van bestemmingsplan	Toelichting onvolkomenheden
1. Hoe wordt de regionale vraag bepaald?	In paragraaf 2.1 van het bestemmingsplan wordt genoemd dat het plangebied is gelegen in het Scheepvaartkwartier.	Omissie, omdat het niveau van het stadsdeel niet uiteen is gezet in het bestemmingsplan.	Volgens de ladder voor duurzame verstedelijking had aangegeven moeten worden dat stadsregio Rotterdam de woningmarktgebieden in subregio's verdeeld, de zogenoemde 'COROP-gebieden' ¹ . Hieruit blijkt dat Rotterdam is gelegen binnen de regio Rijnmond (zie afbeelding 3.1). De regionale woningvraag had op dit schaalniveau verantwoord moeten worden.

* onder bestemmingsplan wordt in dit geval verstaan: de regels, toelichting en verbeelding van het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, bijbehorend Besluitnota en bijlagen

¹ Bron: <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#wonen>

In de volgende paragrafen is per voorziene gebiedsfunctie ingegaan op het bepalen van de regionale vraag.

Afbeelding 3.1 Bepalen van de regio: Rotterdam is gelegen binnen de COROP subregio Rijnmond. Bron: www.regioatlas.nl



3.1.2 Onderbouwing regionale vraag functie wonen

Bij de ontwikkeling van nieuwe woningen, zoals het geval is voor de Gedempte Zalmhaven, vraagt de ladder voor duurzame verstedelijking om een verantwoording van de regionale vraag naar wonen. In deze paragraaf is geanalyseerd hoe deze vraag is verantwoord in het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven. Daarbij is eerst gekeken naar de kwantitatieve regionale vraag, en vervolgens naar de kwalitatieve regionale vraag.

Kwantitatieve regionale vraag naar wonen (trede 1, stap 2)

In deze paragraaf is geanalyseerd in hoeverre de regionale vraag naar wonen in het bestemmingsplan is verantwoord. In deze paragraaf is ingegaan op de kwantitatieve woningvraag.

verantwoording van de regionale woningbouwvraag in het bestemmingsplan

In de handreiking voor het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt gevraagd om de regionale woningbouwvraag te verantwoorden. In paragraaf 2.4 van het bestemmingsplan wordt aangegeven dat de regionale vraag gebaseerd is op de Woningmarktanalyse van de stadsregio Rotterdam 2013. De initiatiefnemers geven in het bestemmingsplan inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar woningen in het centrum en in het bijzonder het Scheepvaartkwartier.

Volledigheid van het bestemmingsplan en toelichting van onvolkomenheden

Ondanks dat in het bestemmingsplan wordt ingegaan op de regionale vraag naar wonen, beargumenteren wij dat de vraag niet afdoende is onderbouwd. De aangetroffen tekortkomingen zijn vermeld in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Tekortkomingen bestemmingsplan in de verantwoording van de regionale vraag naar wonen

Tekortkomingen verantwoording bestemmingsplan*	Toelichting op tekortkoming
1 Omissie: De woningmarktanalyse Stadsregio Rotterdam 2013 gaat slechts in op een deelgebied van de COROP subregio Rijnmond (regio bepaald in tabel 3.1). Daarmee is de regionale vraag niet volledig afgedekt.	-
2 Omissie: In de woningmarktanalyse is gerekend op een lager aantal woningen in de Zalmhaven dan nu gerealiseerd gaan worden.	In de woningmarktanalyse Stadsregio Rotterdam 2013, waarop de regionale vraag naar woningen is gebaseerd, is uitgegaan van 300 geplande woningen in de Zalmhaven. Het bestemmingsplan geeft echter aan dat er 485 woningen gepland staan.
3 Omissie: Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van woningen in het segment 'stedelijk exclusief'. In de toelichting is niet nader ingegaan op de (kwantitatieve) vraag naar dit woningtype.	In het bestemmingsplan wordt de behoefte aan woningen gebaseerd op de woningmarktanalyse Stadsregio Rotterdam 2013. Op basis van deze analyse is in paragraaf 2.6.3 van het bestemmingsplan vermeld dat de planvoorraad voor het woonmilieu 'stedelijk exclusief' aansluit bij de regionale behoefte. De woningmarktanalyse Stadsregio Rotterdam 2013 geeft echter geen cijfers over de exacte vraag naar woningen in het segment 'stedelijk exclusief' in de regio Hart van Rotterdam.
4 De handreiking geeft aan dat leegstand en andere voorziene ontwikkelingen in de regio meegenomen moeten worden bij het bepalen van de regionale vraag. In het bestemmingsplan is niet ingegaan op leegstand van woningen in het segment 'stedelijk exclusief' de subregio 'Hart van Rotterdam'. Daarnaast is geen rekening gehouden met nabijgelegen objecten met de bestemming 'stedelijk exclusief' die na 2013 gebouwd zijn of ontwikkeld gaan worden ¹ .	<p>In de woningmarktanalyse Stadsregio Rotterdam 2013 is geen rekening gehouden met de ontwikkeling van de volgende gebouwen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The Muse woontoren: start bouw 2017, realisatie 2018 94 woningen - The Terraced Tower - Boompjes 55-57: start bouw 2017, realisatie 2019 344 woningen - Groene Kaap: start bouw 2017, realisatie 2021. 450 woningen - The Sax woontorens Havana - Philadelphia: start bouw 2018, realisatie 2020. 360 woningen - Willemstoren Rotterdam: begin bouw 2016, realisatie 2017 76 woningen - Woongebouw van Vollenhovenstraat: start bouw en realisatie nog niet bekend 190 woningen <p>Het project Gedempte Zalmhaven dient echter wel rekening te houden met deze ontwikkelingen.</p>
5 Omissie: In de handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking is gesteld dat de regionale woningbouwvraag inzichtelijk gemaakt dient te worden door het bepalen van de toekomstige demografische, economische en geografische ontwikkelingen. Ook ontwikkelingen in het vestigingsmilieu en de kwaliteit van de huidige voorraad dienen inzichtelijk te zijn. Het bestemmingsplan gaat hier niet op in.	-

* onder bestemmingsplan wordt in dit geval verstaan: de regels, toelichting en verbeelding van het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, bijbehorend Besluitnota en bijlagen

¹ De website www.nieuws.top10.nl geeft een overzicht van projectontwikkelingen.

Kwaliteitsvraag wonen (stap 3, trede 1)

Voor de functie wonen vraagt de ladder naar een nadere verantwoording van de gevraagde kwaliteit van woningen. In deze paragraaf is ingegaan op hoe deze vraag in het bestemmingsplan is verantwoord, en waar het plan eventueel in tekort schiet.

Volledigheid van het bestemmingsplan en toelichting van onvolkomenheden

In het paragraaf 2.4 van het bestemmingsplan is de keuze uitgesproken voor het realiseren van woningen binnen het segment 'Stedelijk Exclusief'. Uit het bestemmingsplan blijkt echter niet wat het woonmilieu 'stedelijk exclusief' inhoudt. De keuze voor dit woonmilieu is ook niet nader onderbouwd. Volgens de Monitor Woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam (2014) staat aangegeven dat 3 tot 4 % van het totaal aantal actieve woningzoekenden een inkomen hoger heeft dan EUR 34.678,--, c.q. slechts 3 tot 4 % van alle actieve woningzoekenden valt onder het segment 'stedelijk exclusief'. Ruim 85 % van het aantal actief woningzoekenden heeft een inkomen lager dan EUR 34.678,-- . In het bestemmingsplan wordt niet duidelijk gemaakt hoe aan deze kwantitatieve verdeling (i.e. meeste vraag naar sociale huurwoningen) van woningvraag wordt voldaan.

Om de keuze voor het woonmilieu 'stedelijk exclusief' te verantwoorden zouden de volgende vragen beantwoord moeten zijn in het bestemmingsplan:

- is er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar huurwoningen in het segment 'stedelijk exclusief'?
- wordt er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar huurwoningen in het segment 'stedelijk exclusief' verwacht?
- is er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar koopwoningen in het segment 'stedelijk exclusief'?
- wordt er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar koopwoningen in het segment 'stedelijk exclusief' verwacht?
- is er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar eengezinswoningen in het segment 'stedelijk exclusief'?
- wordt er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar eengezinswoningen in het segment 'stedelijk exclusief' verwacht?
- is er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar meergezinswoningen in het segment 'stedelijk exclusief'?
- wordt er in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, vraag naar meergezinswoningen in het segment 'stedelijk exclusief' verwacht?
- is er onderzoek gedaan naar de vraag van woningzoekenden om in hoogbouw te wonen?
- kan er worden aangenomen dat een vraag naar woningen in het centrum, meer in het bijzonder het Scheepvaartkwartier, in het segment 'stedelijk exclusief' ook een vraag naar hoogbouw woningen betekent?

3.1.3 Onderbouwing regionale vraag functie werken (trede 1, stap 2)

Omdat het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van bedrijven en kantoorruimte, moet de regionale vraag voor deze functie aan de hand van de handreiking voor de ladder van duurzame verstedelijking worden onderbouwd. In het bestemmingsplan is de vraag naar kantoorruimte echter niet verantwoord.

Toelichting van onvolkomenheden in het bestemmingsplan

Zoals hierboven aangegeven is, in strijd met de ladder, de regionale vraag naar de functie werken niet verantwoord.

Op basis van de ladder voor duurzame verstedelijking hadden de volgende vragen verantwoord moeten worden om de toekomstige regionale vraag naar ruimte voor werken te bepalen:

- op basis van welke regionale indeling is de regionale ruimtevraag voor werken bepaald? De Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking geeft aan dat het praktisch is om aan te sluiten bij bestaande regionale indelingen zoals de COROP-regio of de arbeidsmarktregio;

- is er onderzoek gedaan naar de trends in het ruimtegebruik van bedrijven en hun vestigingsvoorkeur?
- wat is de samenstelling van de (regionale) economische groei?
- wat is de grootte van de (regionale) economische groei?
- is er onderzoek gedaan naar de toekomstige ontwikkeling van de regionale kwalitatieve beroepsbevolking?
- is er onderzoek gedaan naar de toekomstige ontwikkeling van de regionale kwantitatieve beroepsbevolking?
- is er onderzoek gedaan naar leegstand van kantoorruimten/kantoorlocaties?

Uit het bestemmingsplan is niet te herleiden of de initiatiefnemers rekening hebben gehouden met kantoorlocaties die in de toekomst in de nabije omgeving van de Zalmhaven worden ontwikkeld. Kantoorontwikkelingen die in de nabije toekomst worden ontwikkeld zijn bijvoorbeeld The Sax woontorens Havana - Philadelphia (start bouw 2018, realisatie 2020) en The Terraced Tower - Boompjes 55-57 (start bouw 2017, realisatie 2019).

Ontbreken van regionale vraag voor werken

Verschillende onderzoeken tonen aan dat in de binnenstad van Rotterdam een overschot bestaat aan kantoren. Uit de onderstaande onderzoeken blijkt dat dit overschot in de toekomst verder zal toenemen. Het project Gedempte Zalmhaven, dat voorziet in de realisatie van meer kantoorruimte in de binnenstad van Rotterdam, is daarmee in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking. Het bestemmingsplan verwoordt niet voldoende hoe het realiseren van nieuwe kantoorruimten te rijmen valt met deze leegstandspercentages.

Uit onderzoek 'Navigator Werklocaties Rotterdam 2023' blijkt dat in binnenstad (waar Zalmhaven onder valt) in 2013 een overaanbod aan kantoorruimten bestond van 306.400 m² bruto vloeroppervlakte (bvo), ofwel 16,7 % van de totale voorraad. In het onderzoek wordt gesteld dat verwacht wordt dat er in 2023 in de binnenstad er een overaanbod van 331.000 m² vbo, ofwel 18,0 % van de totale voorraad zal bestaan van kantoorruimten. Ook de Monitor Kerngetallen Zuid-Holland (2015) noemt dat de leegstand in Rotterdam 18 % van alle kantooroppervlak.

Uit een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw 'Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag' blijkt dat in Rotterdam de ontwikkeling van kantoorbanen tot 2020 toeneemt, maar daarna zal afnemen. Na 2020 wordt, onder invloed van de vergrijzing in Rotterdam een lichte terugval in de werkgelegenheid verwacht, ook in de kantorenmarkt. Hierdoor neemt in de toekomst de vraag naar kantoorruimte af.

Uit onderzoek van De Economische Verkenning Rotterdam (EVR) blijkt bovendien het saldo van werkgelegenheid tussen januari 2014 en januari 2015 negatief was. Er verdwenen 9776 banen in Rotterdam. Het aantal banen per 1000 inwoners is in 2014 ten opzichte van 2012 afgenomen. In 2012 waren er in 2012 756 banen per 1000 inwoners in Rotterdam. In 2014 is dit aantal afgenomen tot 735 banen per 1000 inwoners.

3.1.4 Onderbouwing regionale vraag functie overige voorzieningen (trede 1, stap 2)

Aangezien het bestemmingsplan de realisatie van diverse 'overige voorzieningen' mogelijk maakt, moet op basis van de ladder voor duurzame verstedelijking de regionale vraag naar deze voorzieningen worden verantwoord. Voorgenomen ontwikkelingen die in de categorie 'overige voorzieningen' vallen zijn bijvoorbeeld een hotel, horeca en een parkeergarage. Met name het hotel krijgt een prominente plek binnen deze ontwikkeling.

In bestemmingsplan is de regionale vraag naar deze functies niet onderbouwd. Dit is in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking.

Toelichting van onvolkomenheden van het bestemmingsplan

Uit het bestemmingsplan is niet op te maken of onderzoek is uitgevoerd naar de regionale ruimtevraag voor overige stedelijke voorzieningen. In de Handreiking Ladder duurzame ontwikkeling wordt aangegeven dat de bepaling van de behoefte aan overige stedelijke voorzieningen sterk gebaseerd is op de bevolkingsontwikkeling en de leeftijdsopbouw. De initiatiefnemers moeten daarom de regionale leeftijdsopbouw en de bevolkingsontwikkeling inzichtelijk maken. Dit is niet gedaan in het bestemmingsplan.

In paragraaf 2.4 van het bestemmingsplan wordt gesteld dat het oppervlak van het commerciële programma ondergeschikt is aan de woningbouwontwikkeling. Uit het bestemmingsplan is niet op te maken of de initiatiefnemers onderzoek hebben verricht naar de toekomstige en lokale vraag naar commerciële ruimten. Op basis van deze omissies zullen de initiatiefnemers de volgende vragen moeten kunnen beantwoorden:

- is er in de toekomst (2020) vraag naar horecagelegenheden in het Scheepvaartkwartier?
- is er in de toekomst (2020) vraag naar maatschappelijke voorzieningen in het Scheepvaartkwartier?
- is er in de toekomst (2020) vraag naar ruimten voor cultuur- en ontspanning in het Scheepvaartkwartier?
- is er de toekomst (2020) vraag naar hotelkamers in Rotterdam?

Ontbreken van regionale vraag naar overige voorzieningen

Uit verschillende onderzoeken en prognoses blijkt dat niet voor alle voorziene 'overige voorzieningen' voldoende vraag is. Uit prognoses van Horwath HTL² blijkt bijvoorbeeld dat de bezettingsgraad van hotelkamers in Rotterdam in 2015 gedaald is van 66 % naar 64,7 % ten opzichte van 66 % in 2014. Uit het bestemmingsplan valt bovendien niet op te maken of de initiatiefnemers onderzoek hebben gedaan naar toekomstige ontwikkelingen van gebouwen in de nabije omgeving met commerciële ruimten, die invloed hebben op het aantal hotelbedden in het Scheepvaartkwartier. Voorbeelden van toekomstige ontwikkelingen van gebouwen in de nabije omgeving zijn:

- The Sax woontorens Havana - Philadelphia: start bouw 2018, realisatie 2020 - realisatie van een hotel
- Hotel Post Rotterdam (start bouw 2016)
- Paviljoen Kooren Westerkade - horecapaviljoen horecagelegenheid
- The Muse - horecagelegenheid

3.1.5 Bevindingen Trede 1

Uit de analyse blijkt dat de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking onzorgvuldig is doorlopen. Allereerst is in het bestemmingsplan geen onderbouwing opgenomen voor het bepalen van de regio, waardoor onduidelijk is of de schaal waarop de regionale vraag naar de geplande functies correct is verantwoord. Uit de analyse blijkt een strijdigheid tussen de in het bestemmingsplan benoemde regio (stadsregio Rotterdam) en de regio benoemd in de handreiking voor de ladder voor duurzame verstedelijking (COROP subregio Rijnmond).

Daarnaast zijn een aantal tekortkomingen aangetroffen bij het verantwoorden van de regionale vraag naar de functies die in het gebied zijn voorzien. In het bestemmingsplan is alleen de functie wonen onderbouwd. De onderbouwing is echter beperkt tot de vraag naar wonen binnen stadsregio Rotterdam (in plaats van regio Rijnmond). Verder is niet onderbouwd waarom is gekozen voor het woonmilieu 'stedelijk exclusief' en is niet verantwoord of hier voldoende vraag naar is. Ook is geen rekening gehouden met omliggende woningbouwlocaties, terwijl de ladder voor duurzame verstedelijking hier wel om vraagt.

² Rabobank Cijfers & Trends: een visie op branches in het Nederlandse bedrijfsleven. 40^e jaargang editie 2016/2017 noemt prognoses van Horwath HTL.

Naast woningen worden aan de Gedempte Zalmhaven ook andere functies gerealiseerd. Volgens de ladder voor duurzame verstedelijking moet per functietype de regionale vraag worden onderbouwd. Voor de functies werken en overige stedelijke voorzieningen is echter geen onderbouwing opgenomen in het bestemmingsplan. Onderzoeksrapporten en statistieken die voor deze notitie zijn geanalyseerd tonen aan dat op dit moment en in de toekomst geen vraag is naar de ontwikkeling van kantoren of hotels. Beide ontwikkelingen zijn opgenomen in het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven.

3.2 Trede 2: ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied

3.2.1 Beschikbare ruimte

Om de beschikbare ruimte vast te stellen moeten aan de hand van de ladder voor duurzame verstedelijking een aantal vragen worden doorlopen. Deze vragen zijn opgenomen in de onderstaande tabel, waarbij steeds is aangegeven hoe in het bestemmingsplan met de vraag is omgegaan.

Tabel 3.3 Verantwoording van beschikbare ruimte in bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven

Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking	Verantwoording aspect in bestemmingsplan*	Volledigheid van bestemmingsplan (volledig/ onvolledig)	Toelichting onvolkomenheden
1 Wordt de beschikbare ruimte bepaald?	In het bestemmingsplan is aangegeven dat 30.000 m ² verouderde kantoorpanden geherstructureerd zal worden.	volledig	-
2 Is een inventarisatie uitgevoerd naar potentiële ontwikkellocaties?	Dit is niet benoemd in het bestemmingsplan.	onvolledig	Er is niet onderzocht of de Gedempte Zalmhaven de meest duurzame locatie is voor de realisatie van de geplande hoogbouw. Uit een onderzoek was wellicht gebleken dat andere locaties geschikter zijn.
3 Op welke locaties kan ruimte worden gemaakt of kunnen vrije ruimtes worden ingevuld?	De locatie van de Gedempte Zalmhaven is de enige locatie die genoemd wordt in het bestemmingsplan.	onvolledig	In het bestemmingsplan is niet nader ingegaan op mogelijkheden om vrije ruimtes beter te benutten.
4 Welke gebieden komen in aanmerking voor intensivering, herontwikkeling of transformatie?	De locatie van de Gedempte Zalmhaven is de enige locatie die genoemd wordt in het bestemmingsplan.	onvolledig	Andere binnenstedelijke locaties, die mogelijk geschikter zijn voor de realisatie van de ontwikkelingen die nu gepland zijn aan de Gedempte Zalmhaven, zijn niet beschouwd. Er is geen duidelijke afweging gemaakt om juist deze locatie te ontwikkelen.
5 Wordt de checklist 'Ruimtwinst' gebruikt?	De checklist 'Ruimtwinst' is niet expliciet toegepast in het bestemmingsplan.	onvolledig	Op basis van de checklist hadden de volgende thema's verantwoord moeten worden: <ul style="list-style-type: none"> - is sprake van onzorgvuldig ruimtegebruik? - is sprake van een negatieve belevingswaarde? - is sprake van veroudering? - wat is de milieusituatie in het gebied? - wat is de economische status van het gebied? - wat is de status van de mobiliteit en bereikbaarheid van de locatie?

* onder bestemmingsplan wordt in dit geval verstaan: de regels, toelichting en verbeelding van het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, bijbehorend Besluitnota en bijlagen

3.2.2 (Financiële) haalbaarheid intensivering

Als de beschikbare ruimte voldoende is onderbouwd, moet in het bestemmingsplan de financiële haalbaarheid van de intensivering worden aangetoond. Binnen deze eis uit de ladder voor duurzame verstedelijking is met name het aspect 'wenselijkheid van de investering' van belang. Om de wenselijkheid van het plan aan te tonen is in het bestemmingsplan opgenomen dat de ontwikkeling levendigheid zal toevoegen aan het straatbeeld. In het bestemmingsplan is echter niet ingegaan op de vragen die in de ladder voor duurzame verstedelijking zijn opgenomen om de wenselijkheid van de ontwikkeling te verantwoorden. Om na te gaan of de ontwikkeling past binnen de ladder voor duurzame verstedelijking moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- wordt de urgentie van de (her)ontwikkeling gedragen?
- worden maatschappelijke kosten opgewogen tegen maatschappelijke baten? (maatschappelijke kosten zijn bijvoorbeeld impact op uitzicht van omwonenden en schaduwwerking)
- sluit de (her)ontwikkeling aan bij de wensen en eisen van gebruikers?
- is de (her)ontwikkeling in strijd met vigerend beleid en collegeprogramma's?
- streven de betrokken partijen tegenstrijdige belangen na?
- vergt het beheer bijzondere aandacht?

Voor het project Gedempte Zalmhaven is urgentie niet aangetoond en is niet verantwoord hoe kosten en baten verdeeld zijn. Uit het plan, zoals dat er nu ligt, blijkt dat alle kosten geconcentreerd zijn bij omwonenden, die te maken krijgen met een beperking van het uitzicht en een schaduwwerking. Dit ondermijnt de wenselijkheid van het project.

3.2.3 Bevindingen

In trede twee zijn de voornaamste tekortkomingen van het bestemmingsplan ten aanzien van de ladder voor duurzame verstedelijking dat:

- onvoldoende onderbouwd is dat de Gedempte Zalmhaven de meest geschikte locatie is voor de realisatie van de voorgenomen ontwikkeling;
- de financiële haalbaarheid van het project onvoldoende is aangetoond doordat maatschappelijke kosten op dit moment geconcentreerd zijn bij omwonenden, die te maken krijgen met een beperking van het uitzicht en een schaduwwerking.

Op basis van deze bevindingen is de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking onzorgvuldig doorlopen.

4

CONCLUSIE: IMPLICATIES VOOR HET PROJECT GEDEMPTE ZALMHAVEN

De ladder voor duurzame verstedelijking stelt eisen aan ruimtelijke plannen. Het doorlopen van de ladder moet daarmee leiden tot een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproject dat leidt tot een duurzame verstedelijking. Uit de analyse blijkt echter dat in het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, de ladder niet zorgvuldig is doorlopen. Verscheidene vragen en eisen uit de handreiking voor het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking zijn in het bestemmingsplan niet verantwoord.

In de eerste trede zijn de voornaamste tekortkomingen van het bestemmingsplan:

- trede 1: In het bestemmingsplan is niet onderbouwd hoe de regio is bepaald. Deze onderbouwing is van belang omdat de vraag naar de ontwikkeling hierop wordt gebaseerd. Bovendien is er niet onderbouwd waarom er is gekozen voor het woonmilieu 'stedelijk exclusief' en niet verantwoord of hier voldoende vraag naar is;
- trede 1: De vraag naar de functies 'werken' en 'overige voorzieningen' is niet onderbouwd. Uit verschillende onderzoeken en statistieken blijkt dat geen sprake is van een actuele regionale vraag naar kantoren en hotels. Beide functies zijn wel planologisch mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven;
- trede 2: In het bestemmingsplan zijn de verdeling van de maatschappelijke kosten en baten, en de wenselijkheid van de ontwikkeling aan de Gedempte Zalmhaven onvoldoende onderbouwd.

Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat de ladder voor duurzame verstedelijking die is doorlopen in het bestemmingsplan Gedempte Zalmhaven, niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld in het Bro.