

DE NIEUWE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

HANDLEIDING EN JURIDISCHE Q&A
16 MEI 2017



De Nieuwe Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Datum:

16 mei 2017

Een product van:

Bureau Stedelijke Planning bv:
dr. Pieter van der Heijde

Stibbe Advocaten:

mr. Jan van Oosten
mr. Anne-Marie Span

Voor meer informatie:

dr. Pieter van der Heijde, pvdh@stedplan.nl, 06-51496248
mr. Jan van Oosten, jan.vanoosten@stibbe.com, 06-27097156

VOORWOORD

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking (de Ladder) is een actueel en relevant thema in de ruimtelijke ordening. Sinds de opname van de Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening op 1 oktober 2012 wordt dit instrument nu op grote schaal toegepast. De toepassing van de Ladder heeft tot veel onduidelijkheid geleid bij overheden, juristen en planologen. Voor de Minister van Infrastructuur en Milieu was dit aanleiding om een wijziging van de betreffende wetsartikelen op te stellen. Op 1 juli 2017 wijzigt de wet over de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

De Ladder is een instrument waarmee tot een gebalanceerde regionale ontwikkeling kan worden gekomen. Om de systematiek van de Ladder te verduidelijken en de toepassing van de Ladder in de praktijk te vereenvoudigen hebben Bureau Stedelijke Planning en Stibbe in 2015 een Handleiding opgesteld. Voorliggende Handleiding betreft een aangepaste versie die is gebaseerd op de Nieuwe Ladder en de inzichten die zijn ontstaan op basis van recente jurisprudentie. De Handleiding biedt hiermee handvatten om te komen tot een nuttige en praktische toepassing van de Ladder die bovendien “Raad van State-proof” is.

Deze handleiding bestaat uit de volgende delen. In het eerste deel worden de huidige en nieuwe Ladder in een breder ruimtelijke ordeningsperspectief geplaatst. Het tweede deel bevat praktische tips voor een goede en gedegen verantwoording aan zowel de huidige als de Nieuwe Ladder. Het derde deel betreft een juridische Q & A op basis van de uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot en met 31 augustus 2016 over de huidige Ladder heeft gedaan. Het vierde deel bevat een analyse van de voorgenomen wijzigingen van de Ladder en de betekenis daarvan voor de Ladderpraktijk.

Pieter van der Heijde
Algemeen directeur
Bureau Stedelijke Planning

Jan van Oosten
Anne-Marie Span
Advocaten omgevingsrecht
Stibbe

INHOUDSOPGAVE

1	DE SYSTEMATIEK VAN DE HUIDIGE EN NIEUWE LADDER OP HOOFDLIJNEN	9
2	TIPS VOOR TOEPASSING VAN DE NIEUWE LADDER IN DE PRAKTIJK.....	13
3	TOEPASSING VAN DE LADDER – JURIDISCHE Q & A.....	21
4	JURIDISCHE ANALYSE NIEUWE LADDER.....	49

1 DE SYSTEMATIEK VAN DE HUIDIGE EN NIEUWE LADDER OP HOOFDLIJNEN

1.1 INLEIDING

Om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren, dienen provincies en gemeenten de benutting van ruimte te motiveren in de belangrijkste ruimtelijke besluiten. Daartoe is artikel 3.1.6 lid 2 op 1 oktober 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geïntroduceerd.

1.2 SYSTEMATIEK HUIDIGE LADDER

Het huidige artikel 3.1.6 lid 2 Bro kent op hoofdlijnen de volgende systematiek.

Indien sprake is van een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarvan al snel sprake is, dan dient het bieden van ruimte daarvoor met drie opeenvolgende Treden te worden gemotiveerd:

Trede 1: allereerst dient beschreven te worden dat er een actuele regionale behoefte bestaat aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Immers, als er geen behoefte bestaat aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan is het niet zinvol daar schaarse ruimte aan op te offeren.

Trede 2: indien sprake is van een actuele regionale behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan dient beschreven te worden in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Voorkomen moet worden dat nodeloos buiten het bestaande stedelijk gebied wordt gebouwd, als er binnenstedelijk nog ruimte beschikbaar is.

Trede 3: indien uit de beschrijving van Trede 2 blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio, dan dient te worden 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.

1.3 BEOOGDE SYSTEMATIEK NIEUWE LADDER IN HOOFDLIJNEN

De kernbepaling van de nieuwe Ladder, artikel 3.1.6 lid 2 Bro, komt als volgt te luiden:

2. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.

Wat opvalt is dat in de nieuwe 'Ladder' de treden verdwijnen: de Laddertoets wordt grosso modo beperkt tot de oude treden 1 en 2 in een bepaling, terwijl trede 3 komt te vervallen. Wel is ook de nieuwe Ladder nog steeds slechts van toepassing op nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

BEHOEFTEONDERZOEK >>

De Nieuwe Ladder vergt niet meer dat de 'actuele regionale behoefte' wordt beschreven, volstaan kan worden met de 'behoefte'.

Het woord 'actuele' is geschrapt omdat het geen toegevoegde waarde heeft. Maar volgens de Minister is dit geen reden om te volstaan met een niet-actueel behoefteonderzoek. In feite heeft het verdwijnen van het woord 'actuele' dan ook geen wijziging tot gevolg ten opzichte van de huidige Ladder.

Het woord 'regionale' is verwijderd omdat het volgens de Minister tot verwarring leidt. Met name omdat het zowel betrekking heeft op het onderzoeksgebied als op de eis om door middel van regionaal overleg tot afstemming te komen. Dit laatste is echter al geregeld in artikel 3.1.6 lid 1 aanhef en onder c jo artikel 3.1.1 lid 1 Bro (het vooroverleg). Met betrekking tot het onderzoeksgebied stelt de Minister dat de aard en omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet altijd om regionale afstemming vraagt, in de zin van bovengemeentelijke afstemming. Anderzijds is voor bepaalde ontwikkelingen, zoals bedrijventerreinen voor grootschalige logistiek, zelfs bovenprovinciale afstemming nodig. De afbakening van het onderzoeksgebied is dus afhankelijk van het beoogde programma in het bestemmingsplan. Ook binnen de systematiek van de huidige Ladder is dit het geval. In de praktijk heeft deze wijziging dan ook geen gevolgen voor de toepassing van de Ladder.

MOTIVERING DAT DE NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING NIET IN BINNENSTEDELIJK GEBIED KAN WORDEN VOORZIEN >>

In vergelijking met de huidige Ladder blijft Trede 2 ongewijzigd. In de wet is wel de verwijzing naar het 'benutten van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins' verdwenen. De reden hiervoor is dat deze volgens het Ministerie beter past in een toelichting.

INTRODUCTIE BEVOEGDHEID DOORSCHUIVEN LADDERONDERZOEK NAAR UITWERKINGS- EN WIJZIGINGSPLANNEN >>

Daarnaast wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om in geval van een globaal bestemmingsplan met uitwerkingplichten en/of wijzigingsbevoegdheden, in het moederplan te bepalen dat het Ladderonderzoek pas hoeft te worden verricht bij vaststelling van het uitwerkingsplan of het wijzigingsplan. Deze en andere aspecten van de nieuwe Ladder worden nader besproken in hoofdstuk 4 van deze Handleiding.

DE LADDER IS NIET ALLES >>

De belangrijkste motiveringsplichten van zowel de huidige als de nieuwe Ladder, namelijk dat de behoefte aan een nieuwe ontwikkeling moet worden aangetoond en dat moet worden toegelicht – als de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd – waarom het bestaand stedelijk gebied niet geschikt is voor de nieuwe ontwikkeling, vloeien ook voort uit andere wettelijke normen en jurisprudentie. Ook in het geval er geen sprake is van een formele 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', moet toch het nut en de noodzaak aan die ontwikkeling en de uitvoerbaarheid daarvan moeten worden aangetoond. Het onderzoek waarmee die aspecten kunnen worden aangetoond komt de facto neer op een Ladderonderzoek. Datzelfde geldt voor het alternatievenonderzoek (waarmee inzichtelijk moet worden gemaakt waarom voor een bepaalde ontwikkeling voor een bepaalde locatie is gekozen), dat moet worden verricht ook indien een nieuwe ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied wordt gepland.

Kortom, ook indien de (oude of nieuwe) Ladder niet van toepassing is, ontslaat dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag niet van de plicht te voldoen aan andere normen van de ruimtelijke ordening die in wezen neerkomen op een Ladderonderzoek.

En wees u ook bewust van de Ladderregelingen die in provinciale verordeningen zijn opgenomen. Deze variëren per provincie en wijken doorgaans af van de 'nationale' Ladderregeling in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

VRAGEN >>

Vragen die bij toepassing van de Ladder kunnen opkomen zijn dan:

- Welke afbakening dien ik te hanteren voor het onderzoeksgebied?
- Levert de regionale programmering of de vastgestelde woon- of detailhandelsvisie niet al voldoende onderbouwing?
- Welke kwalitatieve aspecten van de vraag en het aanbod dien ik in beeld te brengen, en hoe doe ik dat?
- Wat is de rol van de provincie?
- Waaraan dient een behoefteaming te voldoen opdat het besluit waarvoor die raming dient, standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

Deze en andere vragen komen in het vervolg aan bod.



ALLEREERST DIEN BESCHREVEN TE WORDEN DAT ER EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE BESTAAT AAN DE VOORGENOMEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING. LEIDSCHERIJN VLEUTERWEIDE IN UTRECHT WAARVAN DE PLANVORMING RUIM VOOR DE INTRODUCTIE VAN DE LADDER TOT STAND KWAM

Foto: Bureau Stedelijke Planning

2 TIPS VOOR TOEPASSING VAN DE NIEUWE LADDER IN DE PRAKTIJK

2.1 PAS DE LADDER ZORGVULDIG EN TIJDIG TOE



EEN JUISTE TOEPASSING VAN DE LADDER BIEDT NIET ALLEEN VOORDELEN VOOR DE OVERHEID, MAAR TEVENS VOOR PRIVATE PARTIJEN OM ZO DE HAALBAARHEID VAN EEN PROJECT TE VERBETEREN (DE MARKTHAL, ROTTERDAM)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

EEN ZORGVULDIGE TOEPASSING VERBETERT DE STEDELIJKE ONTWIKKELING EN VERSNELT HET PROCES >>

Veel gemeenten en projectontwikkelaars zien de toepassing van de Ladder als een verplicht nummer en een risico in de planvorming. Een zorgvuldige en vooral tijdige toepassing van de Ladder biedt echter veel voordelen:

- een optimale afstemming tussen vraag en aanbod en daarmee een zorgvuldige ruimtelijke ordening van een gebied;
- betere aansluiting van het aanbod op de wensen en eisen van de eindgebruikers;
- hogere afzetsnelheden, lagere rentelasten, en het voorkomen van leegstand;
- een goede voorbereiding en bescherming van het plan bij een eventuele Raad van State-procedure.

LADDER IN VROEG STADIUM PLANVORMING TOEPASSEN >>

Bezien vanuit het belang dat de wetgever hecht aan een tijdige afweging van het programma waarin het ruimtelijke besluit voorziet, is het aan te bevelen om de Ladder eerder toe te passen dan in het besluit waarvoor dat wettelijk verplicht is. Een verantwoording aan de Ladder kan dan al plaatsvinden als onderlegger bij de Omgevingsvisie, thematische beleidsvisies, herprogrammering en in de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen. Hoewel dit niet verplicht is, zorgt dit voor een efficiëntere plan- en besluitvorming in latere fases.



EEN VERANTWOORDING AAN DE LADDER KAN AL PLAATSVINDEN ALS ONDERLEGGERS BIJ DE OMGEVINGSVISIE, THEMATISCHE BELEIDSVISIES, HERPROGRAMMERING EN IN DE INITIATIEFFASE VAN GEBIEDSONTWIKKELINGEN (VERNIEUWING WINKELCENTRUM LEIDSENHAGE TOT MALL OF THE NETHERLANDS)
Artist Impression: Unibail Rodamco

Bij een eventuele procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het ook sterker als de Ladder in een vroeg stadium bij de planvorming is betrokken dan pas – bij wijze van reparatie – gedurende de beroepsprocedure. Uiteindelijk zal dit leiden tot efficiency en kostbesparingen op projectniveau. Een juiste toepassing van de Ladder biedt niet alleen voordelen voor de overheid, maar tevens voor private partijen om zo de haalbaarheid van een project te verbeteren.

Voor een specifieke locatie vindt bij voorkeur eerst een verkenning plaats van de mogelijke programmatische invulling en vervolgens een selectie van de meest kansrijke functies.

2.2 LET OP DE ROL VAN DE PROVINCIE

De provincie werkt haar ruimtelijk beleid uit in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Hierin kunnen regels worden opgenomen over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen, waaronder provinciale ladderregelingen. Deze provinciale ladderregelingen wijken doorgaans af van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, maar zetten artikel 3.1.6 lid 2 Bro niet opzij. Dat betekent dat er twee 'Ladderregimes' naast elkaar kunnen bestaan. Het is zaak daar scherp op te zijn: een bestemmingsplan dient namelijk aan beide te voldoen.

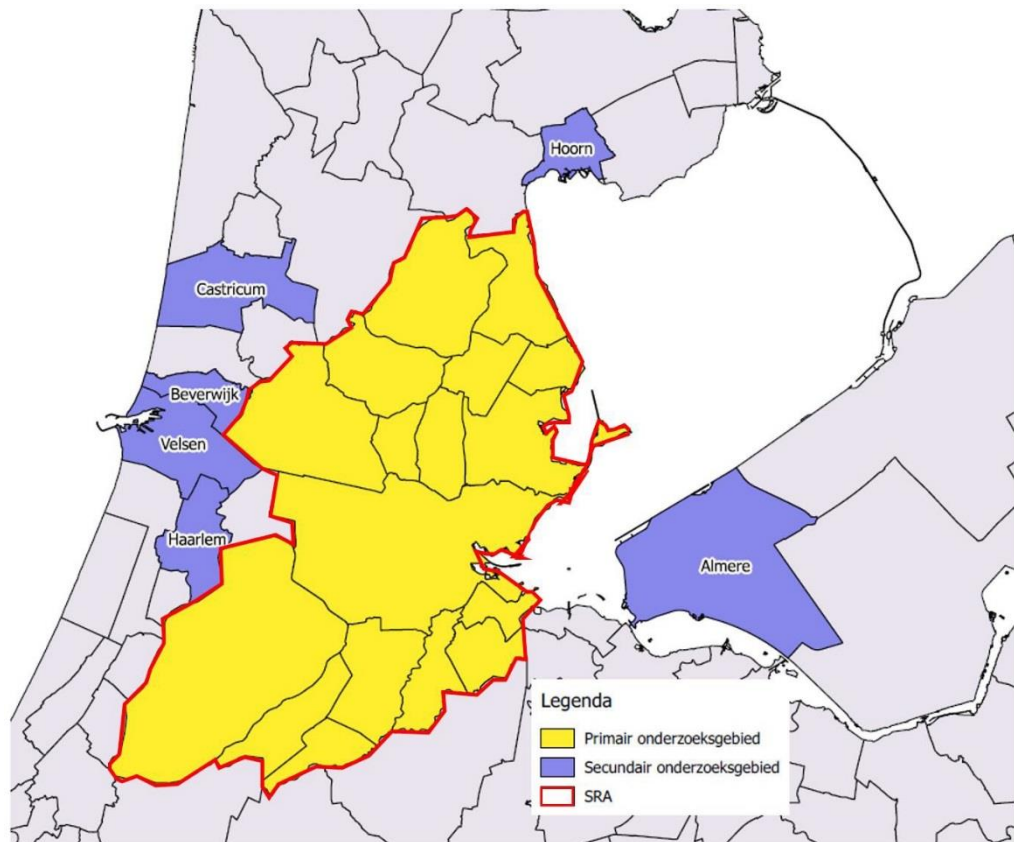
2.3 AANTONEN VAN DE BEHOEFTE AAN DE NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING

TIJDSHORIZON >>

Voor de onderbouwing is een tijdshorizon van tien jaar het meest geschikt, omdat dit de looptijd is van een bestemmingsplan. Voor deze periode valt ook goed een reële inschatting te maken van de ontwikkeling van vraag en aanbod.

ONDERZOEKSGBIED >>

Voor de berekening van de behoefte is een zorgvuldige afbakening van het onderzoeksgebied cruciaal. Deze bepaalt immers in belangrijke mate de uitkomsten. Belangrijk is om het onderzoeksgebied zoveel mogelijk overeen te laten komen met de feitelijke marktsituatie. Dit betekent dat de begrenzing van het gebied dient samen te vallen met het belangrijkste deel van de vraag-aanbodrelaties. Maar belangrijk is ook dat alle benodigde data beschikbaar en actueel zijn. Dit betekent dat de afbakening een goede balans dient te zijn tussen volledigheid en werkbaarheid. Bij woningen zijn verhuisbewegingen een goede indicator voor de afbakening van het onderzoeksgebied, bij kantoren en bedrijfsruimten het migratiegedrag van bedrijven en bij detailhandel de kooporiëntaties van consumenten. Overigens verschillen deze relaties sterk per segment. Daarnaast is het van belang om zowel een primair als secundair onderzoeksgebied te hanteren en de interactie tussen deze gebieden in het onderzoek te betrekken.



BELANGRIJK IS OM HET ONDERZOEKSGBIED ZOVEEL MOGELIJK OVEREEN TE LATEN KOMEN MET DE FEITELIJKE MARKTSITUATIE. (AFBAKENING ONDERZOEKSGBIED WONINGMARKT STADSREGIO AMSTERDAM)
Bron: Bureau Stedelijke Planning

MARKTONDERZOEK >>>

Het middel om de behoefte in beeld te brengen is marktonderzoek. De behoefte is gelijk aan de prognose van de vraag minus het (geplande) aanbod binnen het onderzoeksgebied in de betreffende onderzoeksperiode.

Alleen een visie, ambitie of beleid voor een bepaalde sector of gebied is ongeschikt als onderbouwing van de regionale behoefte. Ook regionale afspraken voor de verdeling van de toekomstige programmering van functies voldoen niet.

Bij het bepalen van de behoefte aan een specifieke functie dient bij voorkeur zowel de totale behoefte (kwantitatieve behoefte) berekend te worden als de behoefte per deelsegment (kwalitatieve behoefte). In de praktijk kan het namelijk zo zijn dat er geen sprake is van een behoefte aan een bepaalde functie, maar wel aan bepaalde onderdelen. In een regio kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overaanbod aan woningen terwijl er een tekort is aan appartementen. Voor wat betreft de onderzoeksmethode dient de behoeftebepaling zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op cijfers aangevuld met een beargumenteerde onderbouwing.

Naast een berekening van de toekomstige vraag aan de hand van data en kengetallen is een lijst met concrete potentiële kopers een alternatieve manier om de vraag te onderbouwen. Concreter kan bijna niet. Wel dient dit samen te gaan met een overzicht van de effecten van verplaatsing voor het achter te laten vastgoed.

Bij de berekening van de vraag kan ook rekening gehouden worden met het concentreren en combineren van functies waardoor agglomeratie-effecten ontstaan. De transformatie van bestaande stedelijke gebieden leidt daarnaast tot een toename van de behoefte, tenzij dit vastgoed leeg staat.

De aanbodzijde van het marktonderzoek bestaat uit een combinatie van het huidige en het toekomstige aanbod. Hierbij dient het leegstaande vastgoed betrokken te worden. Voor de inventarisatie van deze leegstand is onder andere de vastgoedbrede Leegstandsmonitor relevant. Voor het planaanbod dient alleen het harde aanbod in de vorm van vastgestelde ontwerpbestemmingsplannen betrokken te worden. De zachte plancapaciteit dient immers nog zelf onderbouwd te worden in het kader van de Ladder.

Een punt van aandacht is hoe moet worden omgegaan met wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsbevoegdheden in globale bestemmingsplannen. Met de Nieuwe Ladder is het mogelijk om de Laddertoets door te schuiven naar de toekomst.

Diverse kwalitatieve kenmerken van het aanbod zijn niet vastgelegd in bestemmingsplannen, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen koop en huur en de prijssegmenten. Deze kwalitatieve aspecten zijn hierdoor ook moeilijk met een Ladderonderzoek te onderbouwen.

De methodiek voor het bepalen van de behoefte-raming verschilt sterk per functie:

Wonen: voor het bepalen van de toekomstige vraag zijn diverse prognosemodellen beschikbaar zoals PEARL en IBP-Primos. Let echter op: vrijwel geen enkele bevolkingsprognose in Nederland is puur vraaggericht. Meestal zijn hier ook de effecten van het aanbod in verwerkt. Het is belangrijk om zorgvuldig te bepalen welke bevolkingsprognose het beste gebruikt kan worden en welke economische scenario's gehanteerd worden. Aangezien deze keuzes zeer bepalend zijn voor de uitkomsten dienen deze goed onderbouwd te zijn. Voor de kwalitatieve analyse van de vraag is het WoOn2015 beschikbaar.

Sloop, onttrekkingen en liberalisatie van woningen hebben relatief grote effecten op de aanbodzijde van de behoefteberekening.



VRIJWEL GEEN ENKELE BEVOLKINGSPROGNOSE IN NEDERLAND IS PUUR VRAAGGERICHT. MEESTAL ZIJN HIER OOK DE EFFECTEN VAN HET AANBOD IN VERWERKT. (WINKELCENTRUM REEUWIJK)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

Werken: voor bedrijventerreinen is de BLM-systematiek een veel gebruikte methodiek om de vraag te berekenen. De prognose van de werkgelegenheid in combinatie met de zogenaamde terreinquotiënt is hier leidend. Maar let op: de prognoses van de werkgelegenheid zijn sterk afhankelijk van het gehanteerde economische scenario. De terreinquotiënten verschillen daarnaast sterk per sector en per regio. Vanwege de grote onzekerheden bij de berekening van de toekomstige vraag bevelen wij aan om naast bovengenoemde berekening tevens een tweede methodiek te hanteren die is gebaseerd op de historische uitgifte van bedrijventerreinen. Hierbij dient wel sterk rekening gehouden te worden met conjuncturele invloeden.

Voor de berekening van de behoefte aan kantoren en bedrijfsruimten is de BLM-systematiek minder geschikt en gaat de voorkeur uit naar een analyse van de opname in relatie tot het beschikbare aanbod van het betreffende vastgoed.

Detailhandel: Voor de vraag kan hierbij gebruik gemaakt worden van koopstromenonderzoeken, bevolkingsprognoses en de ruimtelijke structuur van winkelgebieden. Bij het beoordelen van de behoefte dient ook de leegstand betrokken te worden. Hierbij is het van belang om aan te tonen op welke wijze rekening is gehouden met het tegengaan van leegstand. Daarbij hoort ook een antwoord op de vraag waarom niet de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden. Pas nadat de benutting van leegstand is verdisconteerd resteert de behoefte aan additionele winkelmeters. Echter, zoals

nader wordt toegelicht in de juridische Q & A, vergt de Afdeling niet dat alle bestaande leegstaande winkelruimte is benut alvorens een nieuwe detailhandelsontwikkeling mag worden toegestaan.

Overige stedelijke voorzieningen: Het betreffen hier functies zoals zorg, onderwijs, vrije tijd (waaronder horeca) en persoonlijke dienstverlening. De optimale Laddermethodiek verschilt sterk per functie en vraagt veelal om maatwerk voor ieder soort voorziening.



DE OPTIMALE LADDERMETHODIEK VERSCHILT STERK PER FUNCTIE EN VRAAGT VEELAL OM MAATWERK VOOR IEDER SOORT VOORZIENING (BIOSCOOP PATHÉ, ARENAGEBIED, AMSTERDAM)
Foto: Bureau Stedelijke Planning

2.4 MOTIVERING DAT DE STEDELIJKE ONTWIKKELING NIET IN BINNENSTEDELIJK GEBIED KAN WORDEN VOORZIEN

De Ladder streeft vanuit het perspectief van duurzaamheid na om zo veel mogelijk te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied. Wanneer het een locatie buiten bestaand stedelijk gebied betreft, dient gemotiveerd te worden waarom deze niet in bestaand stedelijk gebied ingepast kan worden. Hiertoe dient een afweging van alternatieve locaties binnen het stedelijk gebied plaats te vinden. Dit betreffen alle mogelijke locaties en vastgoedobjecten in het onderzoeksgebied die beschikbaar zijn om de functie op te vangen, inclusief de kansen vanuit herstructurering en transformatie.

De (financiële) haalbaarheid en planologisch-juridische belemmeringen zijn relevante factoren waarom de betreffende stedelijke ontwikkeling niet op de betreffende locaties gerealiseerd kan worden. Wel dienen deze in totaliteit te worden beschouwd. Zo zijn de kosten voor de aanleg van infrastructuur om de locatie te ontsluiten ook onderdeel van de afweging. In de praktijk is een groot probleem dat herontwikkeling van binnenstedelijk gebied veelal gepaard gaat met een onrendabele top. Indien er sprake is van een behoefte die niet op (financieel) haalbare wijze in binnenstedelijk gebied ingepast kan worden mag buiten bestaand stedelijk gebied gebouwd worden.

TOT SLOT >>

In plaats van een verplicht nummer kan de Ladder meer worden ingezet als een geschikt instrument voor een optimale regionale programmering en de functie-afweging voor locaties. Dit sluit nauw aan bij de essentie van de Ladder-methodiek en biedt de beste garantie tegen en in juridische procedures. De toepassing van de Ladder biedt voordelen voor de overheid als hulpmiddel bij een goede ruimtelijke ordening, maar tevens voor private partijen om zo de haalbaarheid van een project te verbeteren.

3 TOEPASSING VAN DE LADDER – JURIDISCHE Q & A

3.1 WELKE BEPALINGEN UIT HET BESLUIT RUIMTELIJKE ORDENING HEBBEN BETREKKING OP DE LADDER?

Artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro:

"bestaand stedelijk gebied: 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;"

Artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro:

"stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen"

Artikel 3.1.6 lid 2 – 4 Bro:

"2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, 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.

3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.

4. Een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de markt vraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening."

3.2 WAT IS HET FORMELE TOEPASSINGSBEREIK VAN ARTIKEL 3.1.6 LID 2 BRO?

WELKE BESLUITEN VALLEN ONDER HET BEREIK VAN DE LADDER? >>

Onder het bereik van de Ladder vallen bestemmingsplannen en provinciale en rijksinpassingsplannen,¹ wijzigings- en uitwerkingsplannen en rijksbestemmingsplannen,² omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik waarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist³ en provinciale verordeningen.⁴ Wat betreft provinciale verordeningen heeft de Afdeling overigens wel geoordeeld dat het aanwijzen van een concrete locatie voor een specifieke stedelijke ontwikkeling zich in zijn algemeenheid niet goed verdraagt met het karakter van een provinciale ruimtelijke verordening, te weten het vanuit het provinciale ruimtelijke belang stellen van algemene regels voor gebieden. De Ladder is op dergelijke gevallen niet van toepassing.⁵

HOE MOET MET DE LADDER WORDEN OMGEGAAN IN GLOBALE PLANNEN MET UITWERKINGSP LICHTEN EN WIJZIGINGSBEVOEGDHEDEN? >>

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro is van toepassing op bestemmingsplannen met inbegrip van de daarin eventueel opgenomen wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht.⁶ Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan houdt in dat het gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Daarom dient reeds bij de vaststelling van het bestemmingsplan dat voorziet in een wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsplicht te zijn onderzocht of de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen (bezien vanuit de maximale planologische mogelijkheden) vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. In lijn hiermee dient de raad ook bij vaststelling van het moederplan inzicht te geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze stedelijke ontwikkeling in het licht van de voorwaarden ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd. De verantwoording aan de Ladder kan dus niet worden doorgeschoven naar de fase waarin het wijzigings- of uitwerkingsplan wordt vastgesteld.⁷

¹ Artikel 3.1.6 lid 2 jo artikel 1.1.1 lid 2 Bro.

² Artikel 3.1.6 lid 2 jo artikel 1.1.1 lid 3 Bro.

³ Artikel 3.1.6 lid 2 Bro jo artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht.

⁴ Artikel 3.1.6 lid 3 Bro.

⁵ ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1989, r.o. 11.5.

⁶ O.a. ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 11.7; ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:340, r.o. 6.6; en ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:201, r.o. 8.7.

⁷ ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4151, r.o. 14.2; en ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609.

HOE MOET MET DE LADDER WORDEN OMGEGAAN IN WIJZIGINGS- EN UITWERKINGSPLANNEN? >>

Zowel ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan⁸ als ten tijde van de vaststelling van een uitwerkingsplan⁹ moet worden voldaan aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

3.3 WAT IS HET MATERIËLE TOEPASSINGSBEREIK VAN DE LADDER (WANNEER IS SPRAKE VAN EEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING)?

WAT IS HET MATERIËLE TOEPASSINGSBEREIK VAN DE LADDER? >>

De Ladder is van toepassing indien een ruimtelijk besluit dat valt binnen het formele toepassingsbereik van de Ladder voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro. Indien geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan is de Ladder niet van toepassing.

Echter, dat neemt niet weg dat in dat geval wel de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid van het voorliggende plan dient te zijn onderbouwd.¹⁰ Ook indien geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, kan verlangd worden dat nut en noodzaak van de ontwikkeling worden onderbouwd. Deze onderbouwing kan de facto gelijk zijn aan een Ladderonderbouwing.¹¹

WAT IS DE MINIMUM OMVANG VAN EEN STEDELIJKE ONTWIKKELING? >>

Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de volgende ontwikkelingen *niet* als nieuwe stedelijke ontwikkeling kwalificeren: enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie;¹² de aanleg van een weg;¹³ een windpark met 35 windturbines;¹⁴ een bedrijfsgebouw met een oppervlakte van maximaal 400 m² binnen een plandeel met de bestemming "Bedrijf" met een oppervlakte van ongeveer 2.360 m²;¹⁵ tien woningen (behoudens

⁸ ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4547, r.o. 5.3 – 5.4.

⁹ ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295, r.o. 11.10.

¹⁰ ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3223, r.o. 3.3; ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3542, r.o. 8.2; ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2921, r.o. 4.3 – 4.4; ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:943, r.o. 4.2.1; en ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1717, r.o. 10..

¹¹ ABRvS 2 september 2015, ECLI:NL:RvS:2015:2754, r.o. 5.2 – 6.5.

¹² ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3398, r.o. 9.2.

¹³ ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497, r.o. 19.3.

¹⁴ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709, r.o. 6.3.

¹⁵ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 5.5.1.



OOK TIEN (OF ZELFS TWEE) WONINGEN ZIJN TE KWALIFICEREN ALS EEN STEDELIJKE ONTWIKKELING, INDIEN DEZE ONDERDEEL ZIJN VAN EEN VOORGENOMEN OMVANGRIJKER WONINGBOUWPROJECT WAARVOOR AFZONDERLIJKE RUIMTELIJKE BESLUITEN MOETEN WORDEN GENOMEN (NIEUW CENTRUM WADDINXVEEN)
Foto: Bureau Stedelijke Planning

samenhang met een groter woningbouwproject, zie hierna)¹⁶ en ook elf woningen niet.¹⁷

Wel als nieuwe stedelijke ontwikkeling werd gekwalificeerd: een supermarkt;¹⁸ de uitbreiding van de bebouwing van een school met 2.400 m²;¹⁹ een mestvergistingsinstallatie met een capaciteit van maximaal 36.000 ton mest per jaar;²⁰ een crematorium met bijbehorende voorzieningen²¹ en twaalf appartementen.²² Ook tien (of zelfs twee) woningen zijn te kwalificeren als een stedelijke ontwikkeling, indien deze onderdeel zijn van een voorgenomen omvangrijker woningbouwproject waarvoor afzonderlijke ruimtelijke besluiten moeten worden genomen. In dat geval is het woningbouwproject als geheel te kwalificeren als woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 1 aanhef en onder i Bro, waardoor sprake is van een stedelijke ontwikkeling.²³ Dat is overigens weer niet het geval indien een bestemmingsplan voorziet in één, twee, vijf en zes woningen op afstanden van 600 meter, 1,5 kilometer en gescheiden door een provinciale weg en 900 meter van elkaar zijn gesitueerd. "*Gelet op de onderlinge afstand tussen de verschillende locaties waar de woningen zijn voorzien, kunnen*

¹⁶ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, r.o. 3 en 8.2.

¹⁷ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2921, r.o. 4.3.

¹⁸ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:347, r.o. 15.11 en ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1542, r.o. 5.2.

¹⁹ ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1146, r.o. 4.3.

²⁰ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:734, r.o. 6.3.

²¹ ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1541, r.o. 10.3.

²² ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:953, r.o. 7.

²³ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, r.o. 3 en 8.2. Men ziet hier een parallel met de verboden zogenoemde "salami-tactiek" om door middel van het "opknippen" van projecten te ontkomen aan een verplichting tot het verrichten van een milieueffectrapportage / het verrichten van een beoordeling of een milieueffectrapportage vereist is.

de in het plan voorziene nieuwe woningen naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro."²⁴ Hetzelfde geldt ingeval een bestemmingsplan voorziet in één, twee en zeven woningen op locaties waartussen de onderlinge afstand varieert van minimaal 135 meter tot maximaal 26 kilometer.²⁵

HOE WORDT OMGEGAAN MET CONSERVERENDE BESTEMMINGEN EN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELINGEN? >>

Een conserverende bestemming waarmee niet wordt voorzien in aanvullende bebouwing ten opzichte van het voorgaande onherroepelijke plan, is geen stedelijke ontwikkeling.²⁶ Dat is ook het geval indien nog geen gebruik is gemaakt van de planologische mogelijkheden van het vorige plan. Onbenutte planologische mogelijkheden mogen in een nieuw plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde voorwaarden.²⁷ Dat laat echter onverlet dat het bevoegde orgaan in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij de vaststelling van het plan dient te beoordelen of de conserverende bestemming nog steeds een passende bestemming is.²⁸ Er is overigens ook geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling indien het conserverende bestemmingsplan gepaard gaat met een minimale wijziging van de positie en het oppervlak van het bestemmingsplanvlak.²⁹

HOE WORDT OMGEGAAN MET FUNCTIEWIJZIGINGEN? >>

Een kleine uitbreiding van gebruiksmogelijkheden en een kleine uitbreiding van het bouwvlak, maken niet dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling.³⁰ Is daarentegen sprake van een enigszins substantiële toename van bouw mogelijkheden of van nieuwbouw en een functiewijziging na sloop, dan is doorgaans wel sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.³¹ De wijziging van een agrarische functie van gronden naar een long stay parkeerplaats wordt bijvoorbeeld aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling.³² Bij het bepalen van het ruimtebeslag van een bestemmingsplan in vergelijking met het voorgaande plan, mag overigens gecorrigeerd worden voor een eventuele discrepantie die bestaat tussen de gebieden waarop de verschillende plannen zijn voorzien.³³ Is er in het

²⁴ ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329, r.o. 6.3.

²⁵ ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1066, r.o. 10.3.

²⁶ ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1125, r.o. 6.1.

²⁷ ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:561, r.o. 7.4-7.5 en ABRvS 6.5-6.6.

²⁸ ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, r.o. 5.5 – 5.6.

²⁹ ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:370, r.o. 13.2

³⁰ ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1757, r.o. 10.8.

³¹ O.a. ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.4; ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228, r.o. 9.1; ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, r.o. 6.2 en ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2095, r.o. 5.4.

³² ABRvS 2 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2143, r.o. 7.5.

³³ ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, r.o. 6.5-6.6.

geheel geen sprake van toename van het ruimtebeslag, dan is de hoofdregel dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling,³⁴ ook als een functiewijziging (zonder extra ruimtebeslag) gepaard gaat met een toename van het oppervlakte van detailhandel (magazijn- en expeditieruimte) ten koste van een stallingsgarage,³⁵ of met de verplaatsing van een bestaande functie binnen een bedrijventerrein naar een locatie waar de functie eerder niet was toegestaan.³⁶

Echter, onder omstandigheden kan niettemin sprake zijn van een *zodanige* functiewijziging *zonder nieuw ruimtebeslag*, dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is tot nu toe sprake in geval van de wijziging van de functies bedrijfsmatige activiteiten in milieucategorieën 1 en 2, kantoren en detailhandel naar een hotel met maximaal 160 kamers³⁷ en ingeval van de wijziging van een recreatieve niet woonbestemming van een recreatiepark naar een woonbestemming.³⁸ Bij het bepalen of sprake is van een zodanige functiewijziging die leidt tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft de Afdeling ook het verschil in ruimtelijke uitstraling tussen de oude en de nieuwe functie.³⁹

KAN DOOR SALDERING GEEN SPRAKE ZIJN VAN EEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING? >>

De Afdeling heeft geoordeeld dat de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft, ook als elders in de gemeente een ander bedrijventerrein verdwijnt en dus per saldo geen sprake is van een toename van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen. Het gaat er om dat ter plaatse van het uit te breiden bedrijventerrein meters worden gerealiseerd die daar voorheen niet aanwezig waren.⁴⁰ De Voorzieningenrechter heeft op een vergelijkbaar betoog met betrekking tot detailhandel geoordeeld daaraan geen betekenis toe te kennen "*omdat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke locaties voorzien wordt in een vermindering van de detailhandelsfunctie en wat de omvang daarvan is*".⁴¹

³⁴ ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:96, r.o. 5.1. Zie ook ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:537, r.o. 7.3; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:428, r.o. 4.4; ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1224, r.o. 6.2.3; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075, r.o. 9.4 en ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1663, r.o. 16.3.

³⁵ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3213, r.o. 6.2.

³⁶ ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2316, r.o. 10.4.

³⁷ ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064, r.o. 9.3.

³⁸ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 8.2.

³⁹ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1528, r.o. 12.5 – 12.7.

⁴⁰ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570.

⁴¹ Vz. ABRvS 21 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1391, r.o. 4.7. Zie ook ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3926, r.o. 13.3.



DE AFDELING HEEFT GEOORDEELD DAT DE UITBREIDING VAN EEN BESTAAND BEDRIJVENTERREIN EEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING BETREFT, OOK ALS ELDERS IN DE GEMEENTE EEN ANDER BEDRIJVENTERREIN VERDWIJNT EN DUS PER SALDO GEEN SPRAKE IS VAN EEN TOENAME VAN HET TOTALE OPPERVLAK AAN BEDRIJVENTERREINEN (EKKERSRIJT, SON EN BREUGEL)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

WAT ZIJN "ANDERE STEDELIJKE VOORZIENINGEN" EN WAT NIET? >>

Onder 'andere stedelijke voorzieningen' vallen onder meer sociale en culturele voorzieningen, alsook voorzieningen voor onderwijs⁴² en een maatschappelijke bestemming (o.a. een zorginstelling met 16 zorgeenheden).⁴³ De Afdeling laat in het midden of een veldsportcomplex een "andere stedelijke voorziening" is.⁴⁴ Een (verbindings)weg is geen stedelijke ontwikkeling, waarbij de Afdeling relevant acht dat de Ladder mede is gericht op het tegengaan van leegstand.⁴⁵ Hoewel dit overigens ook op lijkt te gaan voor een parkeerterrein, acht de Afdeling een dergelijk terrein wel relevant in het licht van de vraag of sprake is van één project in de artikel 3.1.6 Bro.⁴⁶ De Handreiking Ladder voor Duurzame Verstedelijking laat onder de overige stedelijke voorzieningen accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure vallen,⁴⁷ naar welke passage ook door de Afdeling wordt verwezen.⁴⁸

⁴² Stb. 2012, 388, p. 49-50.

⁴³ Vz. ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1192, r.o. 3.6 en ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1400, r.o. 8.3.

⁴⁴ ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:165, r.o. 7.3.

⁴⁵ ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:82, r.o. 7.1.2 en ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448, r.o. 6 – 6.4.

⁴⁶ ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2319, r.o. 4.2.

⁴⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2013, p. 19.

⁴⁸ ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448, ro. 6.1.

SCHRIJFT DE LADDER EEN MATERIËLE UITKOMST VOOR? >>

Nee. In de nota van toelichting staat dat de stappen van de Ladder geen blauwdruk zijn voor een optimale ruimtelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen.⁴⁹ In lijn hiermee heeft de Afdeling diverse malen overwogen dat de Ladder geen vooraf bepaald resultaat voorschrijft, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.⁵⁰ Artikel 3.1.6 lid 2 Bro betreft een verantwoordingsmethodiek waarmee wordt bereikt dat het bevoegd gezag een adequate en inzichtelijke ruimtelijke afweging kan verrichten en kan worden gezien als een uitwerking van de artikelen 3:2 en 3:46 Algemene wet bestuursrecht.

WAT VALT ONDER HET BESTAAND STEDELIJK GEBIED IN DE ZIN VAN ARTIKEL 1.1.1 LID 1 AANHEF EN ONDER H BRO? >>

In de nota van toelichting staat dat met stedelijk gebied is bedoeld een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. In de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt.⁵¹ Een kassengebied kan worden gekwalificeerd als bestaand stedelijk gebied.⁵² Ook onbebouwd gebied kan onderdeel zijn van het bestaand stedelijk gebied.⁵³ Onder bestaand stedelijk gebied wordt namelijk ook verstaan: stedelijk groen en infrastructuur, waarbij ook gedacht kan worden aan pleinen. Sportvelden die als zodanig bestemd zijn, grenzen aan een bedrijventerrein en woonbebouwing en omsloten zijn door druk bevaren water, kunnen worden aangemerkt als openbare en sociaal-culturele voorzieningen alsmede stedelijk groen behorende bij het woongebied en daarmee als bestaand stedelijk gebied.⁵⁴ Gronden waarvoor het voorgaande planologische regime waarop het nieuwe bestemmingsplan betrekking heeft, de bestemmingen "Sport", "Groen", en "Waterstaat-waterkering" toekende en waarbij de nieuwe stedelijke ontwikkeling is voorzien op gronden voorheen bestemd voor "Sport", waarbij een bebouwingspercentage gold van 5 en het plangebied deel uitmaakt van een groter complex van sportvelden, kwalificeren als bestaand stedelijk gebied.⁵⁵ Ook planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt

⁴⁹ Stb. 2012, 388, p. 34.

⁵⁰ O.a. ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421, r.o. 11.2; ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3929, r.o. 8.5 en ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1747, r.o. 13.7.

⁵¹ Stb. 2012, 388, p. 50.

⁵² ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, r.o. 8.3.

⁵³ ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672, r.o. 6 – 6.4.

⁵⁴ ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581, r.o. 11.4. Zie ook ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:946, r.o. 4.4.

⁵⁵ ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126, r.o. 6.3.

kunnen als leegstaande verstedelijkingsruimte worden aangemerkt.⁵⁶ Indien het voorgaande planologische regime aan de betrokken gronden bij wijze van tijdelijke oplossing de bestemming weiland toekende, moet worden gekeken naar de daarvoor geldende planologische mogelijkheden.⁵⁷

Indien een bestemmingsplan aan gronden een agrarische bestemming toekent en de gronden als zodanig worden gebruikt, dan leiden de omstandigheden dat het is gesitueerd aansluitend aan bebouwing en omgeven is door een doorgaande weg; dat het plangebied in de provinciale verordening is aangeduid als bestaand stedelijk gebied en dat het gebied in de structuurvisie is vermeld als inbreidingslocatie er niet toe dat het gebied is te kwalificeren als bestaand stedelijk gebied.⁵⁸



IN DE NOTA VAN TOELICHTING STAAT DAT MET STEDELIJK GEBIED IS BEDOELD EEN STEDENBOUWKUNDIG SAMENSTEL VAN BEBOUWING TEN BEHOEVE VAN WONEN, DIENSTVERLENING, BEDRIJVIGHEID, DETAILHANDEL EN HORECA, ALSMEDE DE DAARBIJ BEHOORENDE OPENBARE OF SOCIAAL CULTURELE VOORZIENINGEN, STEDELIJK GROEN EN INFRASTRUCTUUR" (BINNENSTAD ALMERE)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

⁵⁶ ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654, r.o. 7.3.

⁵⁷ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, r.o. 8.3.

⁵⁸ ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, r.o. 4.5.2.

3.4 TREDE 1: WAT IS EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE?

WAT IS HET BELANG VAN REGIONALE AFSTEMMING? >>

De actuele regionale behoefte moet regionaal worden afgestemd.⁵⁹ Die afstemming kan blijken uit regionale beleidsstukken,⁶⁰ maar kan ook bestaan uit directe afstemming met het regiobestuur.⁶¹ De raad mag in het kader van Trede 1 ook niet enkel volstaan met het in kaart brengen van de gemeentelijke behoefte; ook vraag en (planologisch) aanbod in de regio moeten in ogenschouw worden genomen.⁶² Als het aanbod op gemeentelijk niveau ontbreekt, maar op regionaal niveau beschikbaar is, zou dat er uiteindelijk toe kunnen leiden dat een gemeente van de ontwikkeling moet afzien. Andersom kan het bestaan van een vraag op regionaal niveau bijdragen aan de onderbouwing van een ontwikkeling binnen een specifieke gemeente. Het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 Bro vereist niet dat in regionaal verband een besluit over de afstemming van de gemeentelijke woningbouwprogramma's genomen wordt.⁶³



HET BEPAALDE IN ARTIKEL 3.1.6 LID 2 BRO VEREIST NIET DAT IN REGIONAAL VERBAND EEN BESLUIT OVER DE AFSTEMMING VAN DE GEMEENTELIJKE WONINGBOUWPROGRAMMA'S GENOMEN WORDT (WONINGONTWIKKELING IN DE OMGEVING VAN GOUDA CS)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

⁵⁹ Stb. 2012, 388, p. 49.

⁶⁰ ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:514, r.o. 4.3.

⁶¹ ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:20161581, r.o. r.o. 5.4.

⁶² ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4; ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4424, r.o. 5.6.1; en ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8.

⁶³ ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444, r.o. 5.4.1.

WAT IS DE RELEVANTE REGIO? >>

Van geval tot geval zal moeten worden gezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet.⁶⁴ Geen waarde komt in dit kader toe aan eventuele beperkte verhuisbereidheid van bedrijven.⁶⁵ Voor het regionaal schaalniveau van een supermarkt kan aansluiting worden gezocht bij het verzorgingsgebied.⁶⁶ Ook voor andere voorzieningen ligt aansluiting bij het verzorgingsgebied voor de hand. Opmerking verdient hierbij dat het verzorgingsgebied van een datacenter⁶⁷ en een collectiegebouw met publiekstoegankelijke ruimtes⁶⁸ zodanig groot is, dat het niet regionaal gebonden is. De Ladder is dan ook niet op deze voorzieningen van toepassing. Het verdient dus aanbeveling in de plantoelichting gemotiveerd toe te lichten waarom welke regio-afbakening is toegepast.

WAAR MOET DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE WORDEN AANGETOOND? >>

De uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte moet in de plantoelichting worden vermeld.⁶⁹ Indien de actuele regionale behoefte niet is aangetoond in de plantoelichting, maar bijvoorbeeld in een nader rapport ingediend gedurende een procedure of ter zitting, dan kan dat leiden tot vernietiging van het betrokken besluit onder instandhouding van de rechtsgevolgen.⁷⁰ Ook kan een motivering ter zitting ertoe leiden dat de schending van artikel 3.1.6 lid 2 onder a en b Bro met toepassing van artikel 6:22 Awb wordt.⁷¹

WELKE EISEN WORDEN ER GESTELD AAN HET AANTONEN VAN DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Het niet onderbouwen van de actuele regionale behoefte – noch in het besluit zelf, noch tijdens de beroepsprocedure – leidt tot strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro.⁷² Onvoldoende is de enkele onderbouwing (ter zitting) dat “veel vraag bestaat” naar een bepaalde ontwikkeling⁷³ en de verklaring (ter zitting) dat “er momenteel geen belangstellenden zijn”, maar dat niet wordt uitgesloten dat binnen de planperiode behoefte zal ontstaan.⁷⁴ Dat geïnteresseerden zich al hebben aangemeld voor de

⁶⁴ ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8.

⁶⁵ ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798, r.o. 7.5.

⁶⁶ ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106, r.o. 6.8 en ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3698, r.o. 5.11..

⁶⁷ ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, r.o. 7.6-7.7.

⁶⁸ ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2105, r.o. 8.5.

⁶⁹ Zie artikel 3.1.6 lid 2 aanhef Bro en ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859, r.o. 4.4 en ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1797, r.o. 13.3.

⁷⁰ ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228 en ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3042.

⁷¹ ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3112, r.o. 6.7.

⁷² ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2897, r.o. 7.2.

⁷³ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247, r.o. 17.4.

⁷⁴ ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:340, r.o. 6.6.

voorziening die wordt mogelijk gemaakt, is in dit kader ook niet genoeg.⁷⁵ Hetzelfde geldt voor de situatie dat slechts onderzoek is gedaan naar de behoefte aan een gedeelte van de nieuwe ontwikkelingen, maar een ander gedeelte van deze ontwikkelingen buiten beschouwing is gelaten: dit is een belangrijk aandachtspunt bij gemengde bestemmingen.⁷⁶

Wel voldoende is de vermelding van de uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte en verwijzing naar onderzoeken en/of beleidsstukken voor de onderbouwing daarvan.⁷⁷ Een actuele regionale behoefte dient in ieder geval te zijn aangetoond op basis van juiste uitgangspunten.⁷⁸ Het uitgangspunt dat een actuele regionale behoefte aan een ontwikkeling bestaat indien daarnaar een duidelijke vraag bestaat binnen de doelgroep en daarbij niet de behoefte van de regio zelf centraal staat, is bijvoorbeeld op zichzelf niet strijdig met artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder a Bro.⁷⁹ Opmerking verdient hierbij dat de behoefte aan een verplaatsing van een bestaande voorziening geen uitgebreide motivering lijkt te vereisen.⁸⁰

WELKE ROL SPEELT LEEGSTAND BIJ HET BEPALEN VAN DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Bij de beoordeling van de aanwezigheid van een actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen. Voor detailhandel betekent deze stap dat gemotiveerd wordt dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand, aldus de nota van toelichting.⁸¹ Dit betekent dat indien het bestaande aanbod de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan ondervangen, er geen sprake is van een actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

WELKE ROL SPEELT PLANOLOGISCHE CAPACITEIT BIJ HET BEPALEN VAN DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een actuele regionale behoefte moet worden betrokken of het bestaande, in uitvoering zijnde of reeds geplande aanbod in de regio, in de behoefte aan de voorziene ontwikkeling zou kunnen voorzien.⁸² Dat het geplande aanbod relevant is, wijst erop dat bij het bepalen van

⁷⁵ ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195, r.o. 5.5.

⁷⁶ ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:653, r.o. 9.7 en ABRvS 5 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 9 – 9.4.

⁷⁷ ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:242, r.o. 5.5.

⁷⁸ ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:844, r.o. 13.6 en Vz. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1557, r.o. 8. Zie voor een nuancering echter ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1867, r.o. 10.4.

⁷⁹ ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 7.3.

⁸⁰ ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1800, r.o. 9.4; ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1440, r.o. 12.2 en ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:484, r.o. 5.4.

⁸¹ Stcrt. 2012, 388, p. 50.

⁸² ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:271, r.o. 3.5.

een actuele regionale behoefte ook moet worden nagegaan wat de omvang is van de onbenutte plancapaciteit in bestemmingsplannen in de relevante regio.⁸³



VOOR DETAILHANDEL BETEKENT DEZE STAP DAT GEMOTIVEERD WORDT DAT REKENING IS GEHOUDEN MET HET VOORKOMEN VAN WINKELLEEGSTAND, ALDUS DE NOTA VAN TOELICHTING (BINNENSTAD ALMERE)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

WAT IS HET ONDERSCHIED TUSSEN EEN KWANTITATIEVE BEHOEFTE EN EEN KWALITATIEVE BEHOEFTE? >>

De kwantitatieve behoefte heeft betrekking op de vraag of sprake is van voldoende marktruimte voor een bepaalde hoofdcategorie ontwikkeling (bijvoorbeeld bedrijventerreinen of woningen). De kwalitatieve behoefte betreft de behoefte aan het specifieke karakter van de mogelijk gemaakte ontwikkeling. Er kan daarbij gedacht worden aan een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is, Een specifiek woonmilieu of specifieke vormen van detailhandel (bijvoorbeeld suburbane exclusieve woonmilieus, starters- en ouderenwoningen, de combinatie van een full service en een hard discount supermarkt, een omvangrijke en vernieuwende bouw- en tuinmarkt of bepaalde minimumoppervlaktes aan detailhandelsvestigingen).⁸⁴ Een onderbouwing van een actuele regionale behoefte met een daaraan ten grondslag liggend onderzoek, waarin de behoefte aan een

⁸³ ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8.

⁸⁴ Stb. 2012, 388, p. 49-50 en bijvoorbeeld ABRvS 13 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:147, r.o. 10.3; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1542, r.o. 5.2; ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, r.o. 6.3 – 6.4 en ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2475, r.o. 7.3; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1640, r.o. 6.2.1; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:454, r.o. 5.3 – 5.4; ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2923, r.o. 6.8; ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968, r.o. 7.2; en ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444, r.o. 5.4.1.

nieuwe stedelijke ontwikkeling kwantitatief én kwalitatief wordt onderbouwd, verdient de voorkeur.

WAT ZIJN AANDACHTSPUNTEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN WONINGEN? >>

Een actuele regionale behoefte aan woningbouw kan worden aangetoond aan de hand van regionale beleidsdocumenten (zoals woonvisies, woningprognoses en woningbouwplannen) waaraan concrete (markt)onderzoeken ten grondslag liggen.⁸⁵ Van een woningmarktonderzoek dient niet ongemotiveerd te worden afgeweken⁸⁶ en bovendien dient uitgegaan te worden van recente gegevens.⁸⁷ Het enkele feit dat veel woningen te koop staan betekent op zichzelf niet dat er geen behoefte is aan woningen.⁸⁸ Een dergelijke beroepsgrond, net als de geregeld aangevoerde stelling dat de geïnventariseerde behoefte door de economische crisis is achterhaald, slaagt vaak niet.⁸⁹ De actuele regionale behoefte aan 5.000 woningen kan niet worden aangetoond aan de hand van een internetenquête, waaruit zou blijken dat binnen 5 jaar 5.000 huishoudens zijn bereid te verhuizen naar een nieuwbouwlocatie. Vereist zijn objectieve - cijfermatige - gegevens over regionale demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de regionale woningvoorraad. Een beleidsmatige ambitie is niet voldoende.⁹⁰ De omstandigheid dat woningbouw vereist is voor de bekostiging van de transformatie van een gebied tot natuurgebied kan bijdragen aan de motivering dat voor die woningen een actuele regionale behoefte bestaat, ook al is de motivering van de vereiste bovenregionale vraag nog niet compleet.⁹¹

WAT ZIJN AANDACHTSPUNTEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN KANTOREN? >>

De actuele regionale behoefte aan nieuwe kantoorruimtes kan worden aangetoond door een regionale behoefteanalyse, een regionale uitvoeringsstrategie en beleidsstukken met betrekking tot de kantoorontwikkelingslocatie. Daarbij dient regionale afstemming te hebben plaatsgevonden.⁹² Dat het een te verhuizen kantoorruimte betreft is relevant voor het aannemen van de actuele regionale behoefte.⁹³

⁸⁵ ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2144, r.o. 38; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:459, r.o. 9.2 – 9.6; ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1038, r.o. 4 -4.3; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:454, r.o. 5.1 – 5.4; ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1252, r.o. 5.1 – 5.4; en ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2029, r.o. 5.2 – 5.4.

⁸⁶ ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1025, r.o. 8.2.

⁸⁷ ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, r.o. 4.4.2.

⁸⁸ ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1590, r.o. 3.3.

⁸⁹ ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1957, r.o. 6.3.

⁹⁰ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, r.o. 12.7.

⁹¹ Vz. ABRvS 19 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:971, r.o. 4.2.

⁹² ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 8.4 – 8.7.

⁹³ ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581, r.o. 11.3.



DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN NIEUWE KANTOORMETERS KAN WORDEN AANGETOOND DOOR EEN REGIONALE BEHOEFTERAMING, EEN REGIONALE UITVOERINGSSTRATEGIE EN BELEIDSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE KANTOORONTWIKKELINGSLOCATIE (TOEKOMSTVISIE STATIONSGEBIED DEN HAAG)

Artist Impression: Powerhouse Company

WAT ZIJN AANDACHTSPUNTEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN DETAILHANDEL? >>

De actuele regionale behoefte aan nieuwe detailhandel dient, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.⁹⁴ Hieruit volgt dat de enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot overaanbod in een bepaalde branche, niet betekent dat de betrokken detailhandelsontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder a Bro.⁹⁵ Dat voor een nieuwe perifere detailhandelsontwikkeling in de betrokken gemeente en de omliggende regio geen ontwikkelruimte bestaat wegens een grote hoeveelheid leegstand, betekent niet dat op de betrokken locatie geen perifere detailhandel kan worden gevestigd. Juist daar waar weinig marktruimte is, is vernieuwing en versterking nodig om het aanbod aan de veranderende vraag aan te passen.⁹⁶ In een situatie met een relatief groot aanbod aan kleinere winkels waarin de leegstand zich sinds 2007 heeft verdubbeld, dient een planregeling waarmee detailhandelsruimte wordt toegevoegd rekening te houden met de

⁹⁴ O.a. ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.7; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.7 en ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1193, r.o. 9.2.

⁹⁵ ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295, r.o. 11.11 en ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, r.o. 23.2.

⁹⁶ ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1689, r.o. 27.2.

invloed die de toevoegde ruimte kan hebben. Dit kan bijvoorbeeld door de toevoeging van kleinschaliger winkelruimtes te maximeren en te kiezen voor een duidelijke branchering.⁹⁷ Bij leegstand en weinig marktruimte kan toch de behoefte aan nieuwe detailhandelsruimte onderbouwd worden, vanwege een aanname dat omliggende winkelgebieden worden versterkt en het aantal bezoekers zal toenemen.⁹⁸ De omstandigheid dat er 58 ondernemers zijn die zich in een winkelcentrum willen vestigen leidt er niet toe dat er sprake is van een actuele regionale behoefte, aangezien ruimtevraag naar detailhandel ter plaatse niet zonder meer betekent dat er een actuele regionale behoefte bestaat. Een cijfermatige onderbouwing is sowieso vereist. Uit een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden en uit de vergelijking van winkeldichtheden kunnen "naar hun aard" geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de actuele regionale behoefte.⁹⁹ Anderzijds lijkt de Afdeling in een eerdere uitspraak wel belang te hechten aan een benchmarkvergelijking.¹⁰⁰ Dat het een te verhuizen detailhandelsvestiging betreft is relevant voor het aannemen van de actuele regionale behoefte.¹⁰¹

WAT ZIJN AANDACHTSPUNTEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN CULTURELE VOORZIENINGEN EN LEISURE? >>

De actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarin wordt voorzien in een niet geringe toevoeging van culturele voorzieningen, kan niet worden onderbouwd met beleidsambities, maar vergt een concrete – bij voorkeur cijfermatige – onderbouwing van de behoefte aan de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, afgewogen tegen het bestaande aanbod.¹⁰² De actuele regionale behoefte aan evenementen die met een bestemmingsplan worden mogelijk gemaakt, kan niet worden onderbouwd met een verwijzing naar een omgevingsvergunning voor milieu die al evenementen mogelijk maakt, zeker niet als het bestemmingsplan meer evenementen mogelijk maakt dan waarin de omgevingsvergunning voorziet.¹⁰³ De actuele regionale behoefte aan zakelijke verblijfeenheden kan onderbouwd worden met behulp van een enquête.¹⁰⁴

WAT ZIJN AANDACHTSPUNTEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE AAN BEDRIJVENTERREINEN? >>

Met een bedrijventerreinvisie die zich beperkt tot een gemeente kan een actuele regionale behoefte aan een bedrijventerrein niet inzichtelijk worden gemaakt. Evenmin kan een verslag van een regionaal ruimtelijk overleg dat, indien daaruit

⁹⁷ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2923, r.o. 6.8.

⁹⁸ ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1689, r.o. 27.2.

⁹⁹ ABRvS 11 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.8.

¹⁰⁰ ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2475, r.o. 7.3.

¹⁰¹ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1633, r.o. 17.

¹⁰² ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672, r.o. 7.1 en ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, r.o. 12.7.

¹⁰³ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968, r.o. 7.3.

¹⁰⁴ ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2802, r.o. 5.4.

slechts volgt dat het overleg instemt met de voorziene ontwikkeling, maar daarbij niet wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het plan voorziet in een actuele regionale behoefte.¹⁰⁵

WAT IS DE RELEVANTIE VAN DE AANWEZIGHEID VAN EEN INITIATIEFNEMER VOOR HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Dat er een concrete gegadigde is voor een hotel die onderzoek heeft gedaan naar de regionale hotelmarkt en het concurrerende aanbod en die vervolgens tot de conclusie is gekomen dat er voldoende marktruimte is voor het hotel en dat de beoogde locatie voor het hotel volgens de plantoelichting de enige locatie is die aan de eisen van de gegadigde voldoet, is niet voldoende om aan te tonen dat er een actuele regionale behoefte aan het hotel bestaat.¹⁰⁶

KUNNEN SPECIFIEKE EIGENSCHAPPEN VAN HET INITIATIEF RELEVANT ZIJN VOOR HET AANNEMEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Ja. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het gaat om een bedrijf dat zich richt op het onderhoud van plezierjachten, waarvoor bijzondere locatie-eisen gelden.¹⁰⁷ Ook geldt dit voor bedrijfsgroei op een bestaande locatie.¹⁰⁸ Bij het antwoord op de vraag of alternatieve locaties zijn onderzocht mag rekening worden gehouden met de voorkeur van de aanvrager of initiatiefnemer voor een bepaalde locatie vanwege de eigenschappen van die locatie.¹⁰⁹ De voorkeur van een initiatiefnemer voor een bepaalde locatie vanwege de vereiste eigenschappen daarvan, is ook relevant voor de verantwoording aan Trede 2 (zie hierna bij paragraaf 4.7).

WELKE ROL SPELEN CONCURRENTIEVERHOUDINGEN BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Een bestemmingsplan strekt niet tot het reguleren van concurrentieverhoudingen. Een bestemmingsplan mag echter niet leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau die niet door dwingende redenen kan worden gerechtvaardigd of tot onaanvaardbare leegstand leiden.¹¹⁰ De behoefte aan de ontwikkeling dient dan met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet worden gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal

¹⁰⁵ ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2205, r.o. 10.3.

¹⁰⁶ ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838, r.o. 10.3.

¹⁰⁷ Vz. ABRvS 4 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1277, r.o. 7.

¹⁰⁸ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421, r.o. 11.2.1.

¹⁰⁹ Vz. ABRvS 31 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1875, r.o. 5.1; ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421, r.o. 11.2.1; en ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1424, r.o. 19.4.

¹¹⁰ ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:349, r.o. 3.3.

hebben dat dit uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening een onaanvaardbare situatie in de regio zal opleveren.¹¹¹ Een overaanbod van 1.000 m² in zowel dagelijkse als niet-dagelijkse goederen tot 2020, in combinatie met een achterblijvende bevolkingsgroei en winkelleegstand nabij de ontwikkeling, leidt bijvoorbeeld tot het oordeel dat de actuele regionale behoefte niet voldoende was onderbouwd.¹¹² De vereiste onderbouwing wordt evenmin gegeven als een distributie-planologisch onderzoek (DPO) uitbreidingsruimte laat zien, maar daaruit tegelijkertijd blijkt dat de structurele leegstand relatief hoog is en de inwonersgroei achterblijft.¹¹³



INZICHTELIJK MOET WORDEN GEMAAKT DAT HET PLAN NIET EEN ZODANIGE LEEGSTAND TOT GEVOLG ZAL HEBBEN DAT DIT UIT EEN OOGPUNT VAN GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING EEN ONAANVAARDBARE SITUATIE IN DE REGIO ZAL OPLEVEREN

Foto: Bureau Stedelijke Planning

WELKE ROL SPELEN BELEIDSAMBITIES BIJ HET AANTONEN VAN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE? >>

Een enkele verwijzing naar beleidsdocumenten is niet voldoende om inzichtelijk te maken dat sprake is van een actuele regionale behoefte, indien daarbij niet met

¹¹¹ O.a. ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.7; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, r.o. 7.7; en ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, r.o. 7.6.

¹¹² ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3012, r.o. 7.6 en 7.7.

¹¹³ ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3014, r.o. 8.4.

concrete gegevens inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre wordt voorzien in de leniging van de actuele regionale behoefte.¹¹⁴

3.5 TREDE 2: HOE WORDT GETOETST IN HOEVERRE IN EEN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE KAN WORDEN VOORZIEN IN BESTAAND STEDELIJK GEBIED?

WORDT ER BIJ DE TOEPASSING VAN TREDE 2 ONDERSCHIED GEMAAKT TUSSEN BEBOUWD EN ONBEOUWD STEDELIJK GEBIED? >>

Nee. Trede 2 bevat geen voorkeursvolgorde in de zin dat eerst dient te worden beschreven in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van het bebouwde bestaande stedelijk gebied en vervolgens, indien dat niet kan, in hoeverre transformatie van het onbebouwd bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden. Voldoende is dat wordt beschreven in hoeverre de nieuwe stedelijke ontwikkeling, waaraan een regionale behoefte bestaat, kan worden gerealiseerd binnen het bestaande – bebouwde en onbebouwde – stedelijk gebied.¹¹⁵

WAT IS DE ROL VAN LEEGSTAND BIJ HET ANTWOORD OP DE VRAAG IN HOEVERRE IN ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE KAN WORDEN VOORZIEN IN BESTAAND STEDELIJK GEBIED? >>

Het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro dwingt er niet toe dat voor nieuwe woningen eerst bestaande gebouwen binnen stedelijk gebied moeten worden hergebruikt of vervangen.¹¹⁶ Wel moet worden toegelicht in hoeverre leegstaande verstedelijkingsruimte door het treffen van kwalitatieve maatregelen in de behoefte kan voorzien.¹¹⁷

WAT IS "HERSTRUCTURERING"? >>

Onder herstructurering wordt verstaan "het vernieuwen van verouderde en verloederde gebieden zodanig dat zij voldoen aan de huidige eisen op het gebied van wonen, werken, recreëren en mobiliteit. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door sloop, renovatie en/of herbestemming."¹¹⁸

¹¹⁴ ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 9.4; ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672, r.o. 7.1; en ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, r.o. 12.7.

¹¹⁵ ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672, r.o. 6.4.

¹¹⁶ ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:49, r.o. 7.4.

¹¹⁷ Stb. 2012, 388, p. 50.

¹¹⁸ Stb. 2012, 388, p. 50.

WAT IS "TRANSFORMATIE"? >>

Onder transformatie wordt verstaan de "verandering van de functie of bebouwing van het stedelijk gebied".¹¹⁹

ZIJN SPECIFIEKE EIGENSCHAPPEN VAN DE BEOOGDE NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING RELEVANT VOOR DE VERANTWOORDING VAN DE SITUERING BUITEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED? >>

Ja. Indien aan een locatie bepaalde kwalitatieve eisen zijn verbonden, die andere locaties binnen het stedelijke gebied niet hebben, kan voorkeur worden gegeven aan die specifieke locatie.¹²⁰ Een voor de hand liggende reden is de omvang van de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling, waardoor deze niet kan worden



ONDER HERSTRUCTURERING WORDT VERSTAAN "HET VERNIEUWEN VAN VEROUDERDE EN VERLOEDERDE GEBIEDEN ZODANIG DAT ZIJ VOLDOEN AAN DE HUIDIGE EISEN OP HET GEBIED VAN WONEN, WERKEN, RECREËREN EN MOBILITEIT (CABALLERO FABRIEK, DEN HAAG)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied.¹²¹ Indien de raad deugdelijk motiveert dat aan het belang van het bedrijf om te worden gevestigd buiten het bestaande stedelijke gebied zwaarder gewicht toekomt dan het opvullen van de ruimte binnen het bestaand stedelijk gebied, kunnen aan de wensen van de initiatiefnemer gehoor worden gegeven. Argumenten dat de landelijke uitstraling van het gebied van belang is voor het bedrijf en werkgelegenheid met zich

¹¹⁹ Stb. 2012, 388, p. 50.

¹²⁰ Bijvoorbeeld ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2164, r.o. 6.4.

¹²¹ ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1424, r.o. 20 – 20.3.

meebrengt, kunnen daarbij gewicht in de schaal leggen. Tevens kan gewicht worden toegekend aan de omstandigheid dat verplaatsing naar een locatie binnen bestaand stedelijk gebied kapitaalvernietiging en onevenredige bedrijfseconomische gevolgen met zich meebrengen.¹²² Zie ook bij paragraaf 4.6.

HOE MOET WORDEN OMGEGAAN MET DE BESCHIKBAARHEID VAN ALTERNATIEVE LOCATIES BINNEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED? >>

Indien in de actuele regionale behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied, is de raad niet gehouden te beoordelen of ook elders binnen bestaand stedelijk gebied in de gemeente of de regio in de behoefte zou kunnen worden voorzien.¹²³ De beoordeling in het kader van dit artikellid verschilt in zoverre van de belangenafweging die de raad in het kader van de beoordeling of een plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening moet maken, waarbij ook voor- en nadelen van alternatieven worden betrokken.¹²⁴

Indien een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien buiten bestaand stedelijk gebied, terwijl binnen het bestaand stedelijk gebied nog geschikte locaties beschikbaar zijn, dan vergt de keuze voor realisatie van een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied een gedegen motivering. Dat kan onder meer vergen dat het bevoegd gezag met de eigenaar van een perceel dat binnen het bestaand stedelijk gebied is gesitueerd in overleg treedt om te spreken over de inhoudelijke, financiële en juridische haalbaarheid van een nieuwe stedelijke ontwikkeling ter plaatse alvorens het standpunt wordt ingenomen dat de ontwikkeling aldaar niet mogelijk is.¹²⁵

Artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro vergt niet dat eerst alle mogelijke inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding van bestaand stedelijk gebied kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kiezen om een uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte beduidend groter is dan de binnen bestand stedelijk gebied aanwezige mogelijkheden ter leniging daarvan.¹²⁶

¹²² ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421, r.o. 11.2.2.

¹²³ ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2129, r.o. 4.2.

¹²⁴ ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1800, r.o. 9.4.

¹²⁵ ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2408, r.o. 6.8 – 6.9.

¹²⁶ ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2082, r.o. 7.8 en ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2144, r.o. 54..



INDIEN IN DE ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE KAN WORDEN VOORZIEN BINNEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED, IS DE RAAD NIET GEHOUDEN TE BEOORDELEN OF OOK ELDERS BINNEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED IN DE GEMEENTE OF DE REGIO IN DE BEHOEFTE ZOU KUNNEN WORDEN VOORZIEN (TOEKOMSTVISIE STATIONSGBIED LEIDEN CENTRAAL)

Artist Impression: Neutelings Riedijk A2 Studio

3.6 TREDE 3: HOE WORDT OMGEGAAN MET EEN STEDELIJKE ONTWIKKELING DIE NIET BINNEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED KAN PLAATSVINDEN EN DIE PASSEND ONTSLOTEN MOET WORDEN?

Een nieuwe ontwikkeling is passend ontsloten indien sprake is van adequate en efficiënte vervoer- en mobiliteitsoplossingen in het licht van de aard en de eisen van de nieuwe ontwikkeling. Bij grootschalige locatieontwikkelingen gaat het dan bijvoorbeeld om ontsluiting via weg én spoor/openbaar vervoer. Bij kleinschalige locatieontwikkelingen kan naast ontsluiting via de weg gedacht worden aan goede fietsverbindingen of openbaar vervoer. Waar het woningbouw betreft betekent dit dat indien in een regio een specifieke behoefte bestaat aan bijvoorbeeld een dorps woonmilieu, kleinschalige locaties of landgoederen, en dit niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gecreëerd, hier elders ruimte voor kan worden gezocht. Daarbij gelden de genoemde eisen voor ontsluiting.¹²⁷

¹²⁷ Stb. 2012, 388, p. 50-51.

3.7 WAT STAAT ER IN HET BRO OVER DE VERHOUDING TUSSEN DE DIENSTENRICHTLIJN EN DE LADDER?

WAT BETEKENT ARTIKEL 3.1.6 LID 4 BRO VOOR DETAILHANDEL? >>

De Afdeling is van oordeel dat detailhandel geen dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn betreft. Bestemmingsplanvoorschriften die betrekking hebben op "reguliere" detailhandel, zoals supermarkten, vallen daarmee niet binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. Dit heeft tot gevolg dat artikel 3.1.6 lid 4 Bro in ieder geval niet van toepassing is op detailhandel in supermarkten.¹²⁸

WAT BETEKENT ARTIKEL 3.1.6 LID 4 BRO VOOR ANDERE DIENSTEN? >>

Voor activiteiten die wel binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn vallen, heeft artikel 3.1.6 lid 4 Bro tot gevolg dat wordt voorkomen dat bij de bepaling van de actuele regionale behoefte economische doelen worden nagestreefd. Overigens lijkt deze bepaling weinig toe te voegen aan de norm van de goede ruimtelijke ordening waaraan ruimtelijke besluiten dienen te voldoen.

3.8 IN EEN JURIDISCHE PROCEDURE: WELKE ROL SPEELT HET RELATIVITEITSVEREISTE ALS BEDOELD IN ARTIKEL 8:69A ALGEMENE WET BESTUURSRECHT BIJ BEROEPSGRONDEN MET BETREKKING TOT DE LADDER?

Het relativiteitsvereiste staat in beginsel niet in de weg aan een succesvol beroep op artikel 3.1.6 lid 2 Bro wanneer de schending daarvan wordt ingeroepen door een omwonende wegens het behoud van een goed woon- en leefklimaat,¹²⁹ of door een stichting indien de in de statuten daarvan genoemde doelstellingen verband houden met het voorkomen van planologisch ongewenste versnippering en leegstand.¹³⁰

Tot 20 mei 2015 gold als lijn dat het relativiteitsvereiste ook aan een concurrent niet snel kon worden tegengeworpen.¹³¹ Die lijn is aanzienlijk aangescherpt bij Afdelingsuitspraak van 20 mei 2015,¹³² waarin de Afdeling het volgende overweegt.

Samengevat strekt de Ladder tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Een ruimtelijk besluit, zoals een bestemmingsplan, dient niet om concurrentieverhoudingen te regelen.

¹²⁸ ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2286, r.o. 3.1.

¹²⁹ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 11.2.

¹³⁰ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.7.

¹³¹ ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, r.o. 6.1.

¹³² ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, r.o. 7.3 – 7.10 en o.a. ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1744, r.o. 6 – 6.10; ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2472, r.o. 4.8.

Dit leidt ertoe dat artikel 8:69a Awb alleen dan niet in de weg staat aan een beoordeling van de aanvaardbaarheid van de nieuwe stedelijke ontwikkeling in het licht van artikel 8:69a Awb, indien een concurrent feit en omstandigheden naar voren brengt die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand leidt.



SAMENGEVAT STREKT DE LADDER TOT BEVORDERING VAN ZORGVULDIG RUIMTEGEBRUIK, WAARONDER HET VOORKOMEN VAN ONNODIG RUIMTEBESLAG, EN HET VOORKOMEN VAN ONAANVAARDBARE LEEGSTAND. EEN RUIMTELIJK BESLUIT, ZOALS EEN BESTEMMINGSPLAN, DIENT NIET OM CONCURRENTIEVERHOUDINGEN TE REGELEN (HOLLAND PARK, DIEMEN).

Artist Impression: Snippe

Omstandigheden waarin geen sprake is van relevante leegstand, in welk geval niet wordt toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de laddergronden, zijn:

- Daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of vestiging.
- Beëindiging bedrijfsactiviteiten en daardoor tot leegstand in het betrokken bedrijfsgebouw.

De Afdeling noemt als situaties dat wel sprake kan zijn van relevante leegstand:

- A. Het bedrijfsgebouw van appellant dat als gevolg van de concurrerende ontwikkeling leeg komt te staan, heeft dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen, dat andersoortig gebruik – al dan niet door transformatie – niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal worden aangenomen.

B. Er leegstand ontstaat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

Pas als de concurrent heeft aangetoond dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling leidt tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand met inachtneming van het voorgaande, dan komt de vraag aan de orde in hoeverre deze (toename van) leegstand tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten.

Deze relativiteitslijn is ook van toepassing op provinciale verordeningen die eenzelfde strekking hebben als artikel 3.1.6 lid 2 Bro.¹³³

Situatie A is aan de orde in een uitspraak waarin een concurrent-appellant betoogt dat zijn markthal die gebruikt wordt als vlooiënmarkt, leeg komt te staan ten gevolge van een nieuwe evenementenhal. De Afdeling oordeelt dat niet aan de strenge eisen die situatie A stelt, wordt voldaan en overweegt daartoe dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat de markthal niet anders dan voor een vlooiënmarkt kan worden gebruikt. "*Dat de grond onder het verharde terrein, naar [appellante] stelt, vervuild is met onder meer asbest is daarvoor niet voldoende. Niet aannemelijk is gemaakt dat de verharding moet worden verwijderd om het perceel op andersoortige wijze te kunnen gebruiken. Dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan alleen betrekking heeft op het perceel van [appellante] en ander gebruik niet toestaat, is evenmin een bijzondere omstandigheid, nu om herziening van het bestemmingsplan kan worden verzocht. Voorts doet zich niet de situatie voor dat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het perceel van [appellante] leegstand zal ontstaan.*"¹³⁴ In het geval panden worden gebruikt voor een bioscoop lijkt de voorzieningenrechter van de Afdeling het daarentegen niet uitgesloten te achten dat voldaan wordt aan de eisen van situatie A.¹³⁵ Indien een concurrent-appellant zich beroept op situatie B, dan vergt de Afdeling een overtuigende onderbouwing van de stelling dat die leegstand daadwerkelijk zal ontstaan.¹³⁶ Voor het aannemen van de in situatie B genoemde leegstand is niet vereist dat die leegstand zich voordoet in identieke zaken als die van de concurrent-appellant.¹³⁷

Situatie B leidt tot de situatie dat geclusterd gevestigde concurrent-appellanten minder snel het relativiteitsvereiste tegengeworpen kunnen krijgen dan solitaire gevestigde concurrent-appellanten.

Zo is in een uitspraak van 9 september 2015 aan de orde het beroep van concurrerende bouwmarkten op situatie B, namelijk het ontstaan van leegstand in de omgeving van hun bedrijfspanden ten gevolge van de komst van een Bauhaus-bouwmarkt. De concurrerende bouwmarkten (Praxis, Karwei en Gamma) hebben verschillende posities.

¹³³ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2472, r.o. 5.4.

¹³⁴ ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2361, r.o. 4.6.

¹³⁵ Vz ABRvS 9 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2275, r.o. 5.

¹³⁶ ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3195, r.o. 7.9.

¹³⁷ ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106, r.o.5.6.

- Een Praxis-bouwmarkt is gelegen naast de beoogde locatie van de Bauhaus. Praxis stelt dat als gevolg van het voorliggende plan leegstand kan ontstaan in de omgeving van haar bedrijf, reeds omdat niet is uitgesloten dat het met het plan voorziene bedrijfspand leeg zal komen te staan.
- Bricorama exploiteert een vestiging van Karwei op ongeveer 4,3 kilometer hemelsbreed van het plangebied. Naast de vestiging van Karwei is een Praxis-tuincentrum gevestigd (te onderscheiden van de hiervoor besproken Praxis-bouwmarkt). Bricorama heeft ter zitting verklaard dat de vestiging van Bauhaus zou kunnen leiden tot sluiting van Praxis-tuincentrum. Dit is door de raad bevestigd.
- Anders is dit voor een solitaire Gamma die op 2,4 kilometer van het plangebied is gelegen. Vanwege de geïsoleerde ligging van Gamma kan geen relevante leegstand ontstaan in haar omgeving die wordt veroorzaakt door het aan de orde zijnde plan.

Uitkomst vervolgens is dat Praxis en Bricorama/Karwei door de relativiteitshoepel springen, maar Gamma niet.¹³⁸

Wat verwarrend is, is dat de Afdeling van oordeel lijkt te zijn dat situatie B niet van toepassing is op concurrent-belanghebbenden die uitsluitend opkomen voor hun concurrentiebelang. In dat geval beroept hij zich niet op bescherming van het ondernemersklimaat, waar situatie B op betrekking heeft en staat artikel 8:69a Awb in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van zijn beroep. Indien een concurrent-belanghebbende echter ook of slechts aanvoert dat hij opkomt voor het belang van bescherming van het ondernemingsklimaat, dan overweegt de Afdeling dat de uitspraak van 20 mei 2015 slechts betrekking heeft op appellanten wier belang bij de toepassing van artikel 3.1.6 lid 2 Bro uitsluitend is gelegen in het concurrentiebelang. Daarvan is geen sprake indien een concurrent-appellant ook opkomt voor zijn ondernemingsbelang en springt hij door de relativiteitshoepel.¹³⁹

3.9 IN EEN JURIDISCHE PROCEDURE: LEENT EEN GEBREKKIGE TOEPASSING VAN DE LADDER ZICH VOOR TOEPASSING VAN DE BESTUURLIJKE LUS ALS BEDOELD IN ARTIKEL 8:51A ALGEMENE WET BESTUURSRECHT?

De Afdeling hanteert met regelmaat de bestuurlijke lus in zaken waarin uitsluitend sprake is van gegrondheid van een beroep wegens schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, eventueel gecombineerd met een (zeer) eenvoudig te repareren ander gebrek.¹⁴⁰ Indien echter naast schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro sprake is van bijvoorbeeld artikel 3:2 of 3:46 Awb of ook sprake is van strijd met een provinciale verordening, dan wordt de bestuurlijke lus vaak niet toegepast.¹⁴¹ Schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro wordt daarbij ook wel gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb (althans zijn voorloper artikel 1.5 Chw), indien

¹³⁸ ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855, r.o. 5.5 – 5.6.

¹³⁹ ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106, r.o. 5.6; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3137, 4.6 en ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2856, r.o. 7.5.

¹⁴⁰ Bijvoorbeeld ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2923 en ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1742.

¹⁴¹ ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1025 en ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715.

aannemelijk wordt gemaakt dat belanghebbenden hierdoor niet benadeeld zijn.¹⁴² Tevens kan voor de Afdeling aanleiding bestaan om in geval van schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, niet de bestuurlijke lus toe te passen, maar het besluit te vernietigen met instandhouding van de rechtsgevolgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien verweerder in de fase van verweer alsnog inzichtelijk maakt dat wordt voldaan aan hetgeen bepaald in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.¹⁴³

3.10 HOE GAAT DE AFDELING OM MET CONTRA-EXPERTISES?

Een contra-expertise doet niet af aan het onderzoek dat de raad heeft gehanteerd, indien daarmee niet wordt aangetoond dat het onderzoek van de raad “zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten” dat de raad zich daarop niet mocht baseren.¹⁴⁴ Een contra-expertise moet concreet de gebreken duiden van het door de raad gehanteerde onderzoek en alternatieve cijfers bevatten.¹⁴⁵

3.11 IS HET EENVOUDIG PLANOLOGISCHE MEDEWERKING TE WEIGEREN ENKEL WEGENS STRIJD MET ARTIKEL 3.1.6 LID 2 BRO?

Nee, indien het bevoegd gezag planologische medewerking enkel weigert wegens strijd met de Ladder, dan dient aannemelijk te worden gemaakt dat het initiatief op geen enkele wijze zal kunnen voldoen aan het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.¹⁴⁶

¹⁴² ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3638, r.o. 11.1.

¹⁴³ ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228 en ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3042.

¹⁴⁴ ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.8. Zie ook ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:487, r.o. 4.3; en ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, r.o. 6.4.

¹⁴⁵ Vz. ABRvS 3 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2015:3654, r.o. 3.4.

¹⁴⁶ ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3925, r.o. 6.

4 JURIDISCHE ANALYSE NIEUWE LADDER

Bij brief van 23 juni 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een brief met een voorstel voor aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking aan de Tweede Kamer gestuurd. Het voorstel beoogt de Ladder te vereenvoudigen en alleen nog bij het bouwen buiten het stedelijk gebied een uitgebreide motivering te verlangen. Ook voorziet het voorstel in de bevoegdheid de laddertoets door te schuiven naar een uitwerkings- of wijzigingsplan.

4.1 AANLEIDING VOOR DE WIJZIGING

Bij brief van 23 november 2015 heeft de Minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen aanpassing van de Ladder.¹⁴⁷ De Minister constateerde toen dat met name het onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming een bottleneck vormen. De Minister heeft met de ontwerpwijziging van 23 juni 2016 gevolg gegeven aan de brief van 23 november 2015.

4.2 DE VOORGESTELDE LADDERREGELING

Het voorstel voorziet in de volgende wijzigingen van artikel 3.1.6 Bro:

Het tweede lid komt als volgt te luiden:

“2. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.”

Het derde lid komt als volgt te luiden:

“3. Indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het tweede lid niet van toepassing is op de toelichting bij het bestemmingsplan maar

¹⁴⁷ Zie daarover het bericht van 1 november 2015 “Aanpassing Ladder voor duurzame verstedelijking ophanden” op het Stibbeblog, www.stibbeblog.nl.

eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.“

In het vierde lid wordt “*actuele regionale behoefte*” vervangen door: “*behoefte*”.

4.3 JURIDISCHE ANALYSE WIJZIGINGEN

ALLEEN BIJ EEN ONTWIKKELING BUITEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED EEN NADRUKKELIJKE MOTIVERING NODIG? >>

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. “*Dat betekent dat alleen bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is.*”, aldus de Minister. De verwachting is dat de Ladder daarmee beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.



UITGANGSPUNT IS DAT EEN NIEUWE STEDELIJKE ONTWIKKELING IN BEGINSSEL IN BESTAAND STEDELIJK GEBIED WORDT GEREALISEERD EN DAT EERST ALS DAT NIET MOGELIJK IS WORDT GEMOTIVEERD WAAROM DIE ONTWIKKELING NIET IN BESTAAND STEDELIJK GEBIED KAN WORDEN GEREALISEERD” (STEDELIJKE ONTWIKKELING IN LELYSTAD)

Foto: Bureau Stedelijke Planning

Opmerking: uit de tekst van het voorgestelde artikel 3.1.6 lid 2 Bro volgt niet dat alleen bij een ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke

motivering vereist is. Voor een ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied dient immers de behoefte te worden aangetoond. Voor een ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied dient daarnaast nog te worden aangetoond, waarom de ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden. Op dit punt verandert het voorstel op het eerste gezicht weinig aan de huidige Ladderpraktijk.

AANSLUITING BIJ ALGEMENE EN BESTAANDE MOTIVERINGSVEREISTEN >>

Artikel 3.1.6 lid 1 Bro bevat bepalingen voor de toelichting van elk (ontwerp)bestemmingsplan en – via artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht – voor elke projectomgevingsvergunning. Artikel 3.1.6 lid 1 Bro vergt onder meer dat inzicht wordt verschaft in de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, de uitkomsten van het vooroverleg op grond van artikel 3.1.1 Bro en in de uitvoerbaarheid van het plan. Daarnaast vergt artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart.

De Minister schrijft dat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aangewezen zijn. *“De reden is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.”*, aldus de Minister.

SCHRAPPEN VAN “REGIONALE” IN “ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE” >>

Provincies en gemeenten geven aan dat de term “*actuele regionale behoefte*” voor verwarring zorgt en onvoldoende duidelijk maakt waar een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling zich op zo moeten richten. Wordt onder de regio verstaan het ‘ruimtelijke verzorgingsgebied’ (ook wel: de marktregio) of de bestuurlijke regio waarbinnen het overleg plaatsvindt?

De Minister meent duidelijkheid te creëren door het woord “regionale” te schrappen.

Opmerking: wij vermoeden echter dat deze tekstuele wijziging op zichzelf niet tot de gewenste duidelijkheid leidt. De omvang van een bestuurlijke regio / een bestuurlijke overlegstructuur is niet relevant voor de vraag of een ontwikkeling vanuit ruimtelijk opzicht aanvaardbaar is. Bepalend zijn de ruimtelijke effecten in het relevante gebied en dat gebied laat zich niet bepalen door een (formele) bestuurlijke regio. Kortom: de behoefte dient ook onder de gewijzigde ladder te

worden bepaald binnen het ruimtelijke verzorgingsgebied, met alle afbakeningskwesties van dien. Ruimtelijke ordening blijft natuurlijk maatwerk. De Minister schrijft wel terecht dat het bestuurlijke vooroverleg / de bestuurlijke afstemming al is geregeld via artikel 3.1.1 Bro.

SCHRAPPEN VAN "ACTUELE" IN "ACTUELE REGIONALE BEHOEFTE" >>

Het woord "*actuele*" voegt weinig toe, omdat een verouderde behoefte vanzelfsprekend niet ten grondslag kan worden gelegd aan het oordeel dat een ruimtelijk besluit in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, aldus de Minister.

Opmerking: wij vermoeden dan ook dat deze wijziging materieel niet tot wijzigingen in de Ladderpraktijk leidt.

BEVOEGDHEID TOT DOORSCHUIVING LADDERONDERZOEK VOOR GLOBAAL PLAN NAAR UITWERKINGS- OF WIJZIGINGSPLAN >>

Globale bestemmingsplannen, die wijzigingsbevoegdheden of uitwerkingsplichten bevatten, kunnen gepaard gaan met dubbele onderzoekslasten. Immers zowel aan het globale (moeder)plan, als aan het wijzigings- of uitwerkingsplan, dient een adequate motivering ten grondslag te liggen. Dat geldt op grond van artikel 1.1.1 lid 3 Bro ook voor de toets aan de Ladder. "*Het probleem van de onderzoekslasten bij globale plannen hangt niet alleen samen met de Ladder, maar met het gehele systeem van de Wro/Bro in combinatie met de vereisten van het artikel 3:2-Awb-onderzoek. Dit probleem vraagt om een systeemwijziging, zoals die in het kader van de Omgevingswet wordt gerealiseerd. De herziening van het omgevingsrecht is mede gericht op doelmatiger onderbouwd onderzoek bij de besluitvoorbereiding, onder andere door het mogelijk te maken het zogenaamde brede onderzoek te verschuiven naar het moment dat plannen concretere vormen aannemen.*", aldus de Minister onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (pagina 153-154).

De Minister loopt alvast vooruit op de systeemwijziging door in het voorgestelde artikel 3.1.6 lid 3 Bro te bepalen dat indien een bestemmingsplan wijzigingsbevoegdheden of uitwerkingsplichten bevat, bij het moederplan kan worden bepaald dat de Laddertoets zich niet richt op de toelichting bij het moederplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Toepassing van dit lid heeft tot gevolg dat de Laddertoets wordt doorgeschoven.

Opmerking: dit voorstel laat natuurlijk onverlet dat uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening inzicht moet worden verkregen in de aanvaardbaarheid van een globaal plan. Conform de huidige jurisprudentie moet dan worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan,

inclusief binnenplanse flexibiliteitsinstrumenten. Een vraag is of het doorschuiven van de Laddertoets ook ertoe leidt dat de motivering van het nut en de noodzaak van een nieuwe ontwikkeling (voortvloeiend uit de algemene norm van de goede ruimtelijke ordening) en de uitvoerbaarheid van een globaal bestemmingsplan (deels) kan worden doorgeschoven naar het wijzigings- of uitwerkingsplan. De Minister neemt op de uitvoerbaarheidstoets een voorschot door wat voorzichtig op te merken: “*Aangenomen mag worden dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan (artikel 3.1.6, eerste lid, onder f), dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd.*”

VERLICHTING MOTIVERINGSPLICHT MOGELIJKHEDEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED?



In artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro is aangegeven hoe in de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, namelijk door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Deze niet-limitatieve opsomming wordt in het voorstel geschrapt in de Bro-tekst en verschoven naar de toelichting.

Opmerking: deze wijziging zal geen gevolgen hebben voor de Ladderpraktijk.

VERVAL DERDE TREDE >>

De huidige derde trede vergt dat indien een nieuwe stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten bestaand stedelijk gebied, kort gezegd moet worden beschreven in hoeverre die locatie goed bereikbaar is. De Minister schrijft dat de noodzaak om te zorgen voor een goede ontsluiting voldoende is gegarandeerd via het eerste lid van artikel 3.1.6 Bro.

Opmerking: deze wijziging zal geen gevolgen hebben voor de Ladderpraktijk

DEFINITIES VAN “STEDELIJKE ONTWIKKELING” EN “BESTAAND STEDELIJK GEBIED” BLIJVEN ONGEWIJZIGD >>

De definities van een “*bestaand stedelijk gebied*” en “*stedelijke ontwikkeling*” in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i en j Bro blijven ongewijzigd, omdat deze inmiddels voldoende zijn uitgekristalliseerd in de jurisprudentie.

LADDER NIET MEER VAN TOEPASSING OP DE PROVINCIALE VERORDENING >>>

Het huidige artikel 3.1.6 lid 3 Bro, waarin is bepaald dat de Ladder van toepassing is op de provinciale verordening, wordt geschrapt. De reden daarvoor is dat in de praktijk geen locaties voor stedelijk ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen worden, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels.

Opmerking: deze wijziging is in lijn met de opvatting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁴⁸

4.4 PLANNING

De ontwerpwijziging ligt ter inzage van medio juli tot medio september 2016. Vervolgens is de Minister voornemens het wijzigingsvoorstel in het najaar aan de Raad van State om advies toe te zenden. Zij streeft naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017.

4.5 RELATIE MET OMGEVINGSWET

De voorgestelde Ladderregeling loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.6 CONCLUSIE VOORGENOMEN WIJZIGING LADDER

Het wijzigingsvoorstel voorziet in de nodige tekstuele wijzigingen ten opzichte van de huidige Ladderregeling. In hoeverre de wijziging van de Ladder zal leiden tot een wijziging in de Ladderpraktijk moet nog blijken. Gelet op de eisen die vanuit de goede ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6 lid 1 Bro en artikel 3:2 Awb worden gesteld, is goed voorstelbaar dat de 'impact' van de wijziging beperkt zal zijn. Met bijzondere interesse wachten we af hoe de Afdeling om zal gaan met het doorschuiven van de Laddermotivering van een moederplan naar wijzigings- of uitwerkingsplannen.

¹⁴⁸ ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1989, r.o. 11.5.

OVER DE AUTEURS



Jan van Oosten (1981) is advocaat bij Stibbe en is gespecialiseerd in het ruimtelijke ordenings-, milieu- en natuurbeschermingsrecht en het algemeen bestuursrecht.

Zijn praktijk bestaat uit het adviseren en procederen namens provinciale en gemeentelijke overheden,

(retail)ondernemingen, projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers over contracteren, planvorming en vergunningverlening voor binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen, chemische industrie, afvalverbrandingsinstallaties en elektriciteitscentrales. Hij heeft de specialisatieopleiding Ruimtelijke Ordenings- en Milieurecht van de Grotius Academie cum laude afgerond. Jan publiceert geregeld over omgevingsrechtelijke onderwerpen in Milieu en Recht, de Gemeentestem, Bouwrecht en Tijdschrift voor Bouwrecht, waarvan hij vaste annotator is. Daarnaast plaatst hij geregeld berichten op www.stibbeblog.nl.

Contactgegevens T: +31 20 546 06 62 M: +31 6 270 971 56 E: jan.vanoosten@stibbe.com



Anne-Marie Span (1989) is advocaat bij Stibbe en is gespecialiseerd in het omgevingsrecht, in het bijzonder in het ruimtelijke ordeningsrecht.

Haar praktijk bestaat uit het adviseren en procederen namens provinciale en gemeentelijke overheden, (retail)ondernemingen,

projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers over planvorming en vergunningverlening voor binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Anne-Marie publiceert geregeld in Jurisprudentie Gemeenten en op www.stibbeblog.nl.

Contactgegevens T: +31 20 546 02 03 M: +31 6 116 158 20 E: anne-marie.span@stibbe.com



Dr. Pieter van der Heijde (1962) is algemeen directeur van Bureau Stedelijke Planning. Hij is Economisch Geograaf en gespecialiseerd in marktonderzoek, de Ladder voor Duurzame Stedelijke ontwikkeling en centrumontwikkeling.

In de afgelopen 25 jaren heeft hij vele ruimtelijk-economische onderzoeken en adviezen uitgebracht op het gebied van (combinaties van) wonen, werken, winkelen, vrije tijd en zorg. Daarnaast

heeft hij diverse masterplannen opgesteld voor gebiedsontwikkelingen. Opdrachtgevers zijn onder andere het Ministerie van IenM, de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Gelderland, de stadsregio's, gemeenten Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Breda, Leiden, Ede en Gouda en private partijen zoals ASR Vastgoed, AM, Synchronon, Syntrus Achmea en Ymere. Voordat Pieter in 1997 Bureau Stedelijke Planning oprichtte was hij werkzaam als teamleider Ruimtelijke Ordening in Den Haag, en daarvoor als marktonderzoeker en conceptontwikkelaar bij AM. Pieter is in 2015 aan de UvA gepromoveerd op het onderwerp "Nieuwe Centra in Nederland".

Contactgegevens T: +31 20 625 42 67 M: +31 6 51 49 62 48 E: pvdh@stedplan.nl

OVER BUREAU STEDELIJKE PLANNING

Bureau Stedelijke Planning verricht marktonderzoek en adviseert over de ruimtelijke planning van winkels, woningen, zorg, kantoren, bedrijven en vrijetijdsvoorzieningen in stedelijke gebieden en regio's. Met de integrale aanpak van het bureau zijn wij bovendien gespecialiseerd in de (her)ontwikkeling van (nieuwe) centra. Onze onderzoeken en adviezen zijn gebaseerd op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Bureau Stedelijke Planning beschikt over een team van hoog gekwalificeerde en ervaren medewerkers met een brede expertise. Wij maken gebruik van de nieuwste onderzoeksmethoden, waardevolle databases en (wetenschappelijke) informatie. Ook doen wij doorlopend onbetaald onderzoek om ons kennisniveau verder te ontwikkelen.

Het bureau levert maatwerk met een integrale invalshoek. Centraal staat hierbij kwaliteit met meetbare meerwaarde en een optimale balans tussen creativiteit en realiteit. Bureau Stedelijke Planning bestaat sinds 1997 en is gevestigd in Gouda en Amsterdam.

Bureau Stedelijke Planning is zowel actief voor de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid als voor private partijen zoals projectontwikkelaars, beleggers, woningcorporaties en winkelketens.

www.stedplan.nl

OVER DE PRAKTIJKGROEP BESTUURSRECHT VAN STIBBE

De Praktijkgroep Bestuursrecht is met 25 advocaten één van de grootste praktijkgroepen van Nederland. Wij bieden *tailor made* oplossingen voor uiteenlopende en complexe projecten.

De praktijkgroep heeft uitgebreide expertise op het gebied van het omgevingsrecht. Wij adviseren, onderhandelen en procederen namens bedrijven en overheidsinstanties over zaken variërend van geluidsoverlast tot natuurbehoud. Ook zijn wij nauw betrokken bij complexe projecten in duurzame energie, zoals grootschalige windparken. Voorts zijn wij actief op alle aspecten van projectontwikkeling, vergunningsaanvragen, grootschalige infrastructuurovereenkomsten, monumentenbehoud en nadeelcompensatie. De Europese dimensie van het omgevings- en milieurecht is steeds belangrijker. Via ons kantoor in Brussel en ons wereldwijde netwerk, zijn wij in staat om grensoverschrijdende oplossingen te creëren.

De specialisaties binnen de Praktijkgroep Bestuursrecht zijn zeer divers, en omvatten onder andere:

Algemeen bestuursrecht	Omgevingsrecht	Bijzonder bestuursrecht
<ul style="list-style-type: none"> • Bestuursprocesrecht; • overheidscontracten en convenanten; • overheidsaansprakelijkheid (nadeelcompensatie en schadevergoeding); • openbaarheid van bestuur; • subsidies; • toezicht en handhaving; • staatssteun; • Europees recht (EU en EVRM) 	<ul style="list-style-type: none"> • ruimtelijk ordeningsrecht; • milieurecht; • natuurbeschermingsrecht; • waterstaatsrecht; • projectontwikkeling; • publiek private samenwerkingen, inclusief het aanbestedingsrecht; • onteigeningsrecht; • energierecht, zoals de bouw van windparken; • emissiehandel 	<ul style="list-style-type: none"> • onderwijsrecht; • openbaar vervoer (Wp2000); • telecommunicatie; • economisch en financieel bestuursrecht; • mediarecht; • volkshuisvestingsrecht (woningcorporaties); • gemeenterecht (herindelingen); • waterschapsrecht; • parlementaire enquêterecht

www.stibbe.com/en/expertise/practiceareas/environment-and-planning

www.stibbeblog.nl

www.pgomgevingswet.nl

Bureau Stedelijke Planning

www.stedplan.nl

Amsterdam

Silodam 1-E
1013 AL Amsterdam
T +31 20 625 4267
amsterdam@stedplan.nl

Gouda

Hoge Gouwe 93
2801 LD Gouda
T +31 182 689 416
info@stedplan.nl

Stibbe

www.stibbe.com

Amsterdam

Beethovenplein 10
1077
WM Amsterdam
The Netherlands
P.O. Box 75640
1070 AP Amsterdam
T +31 20 546 06 06
F +31 20 546 01 23
info@stibbe.nl

Brussel

Central Plaza
Loksumstraat 25
BE-1000 Brussels
Belgium
T +32 2 533 52 11
F +32 2 533 52 12
info@stibbe.be

Luxemburg

Rue Jean Monnet 6
2180 Luxembourg
Grand Duchy of
Luxembourg
T +352 26 61 81
F +352 26 61 82
info@stibbe.lu

Dubai

Dubai International
Financial Centre
Gate Village 10
Level 3 Unit 12
P.O. Box 506912
Dubai UAE
T +971 4 401 92 45
F +971 4 401 99 91

Hong Kong

Hutchison House
10/F, Suite 1008-
1009
10 Harcourt Road
Central
Hong Kong
T +852 2537 0931
F +852 2537 0939

Londen

Exchange House
Primrose Street
London EC2A 2ST
United Kingdom
T +44 20 74 66 63 00
F +44 20 74 66 63 11

New York

489 Fifth Avenue, 32nd
floor
New York, NY 10017
USA
T +1 212 972 40 00
F +1 212 972 49 29