

De ladder voor duurzame verstedelijking: door een te strikte uitleg kan hij averechts werken!



De Ladder voor duurzame verstedelijking is hot.¹ Terwijl het ene na het andere stedelijke (her)ontwikkelingsplan sneuvelt of vertraagd wordt door vernietigende oordelen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vraagt de praktijk zich af hoe de ladder eigenlijk moet worden toegepast. In dit artikel schetsen wij de stand van zaken in de jurisprudentie, geven wij praktische wenken en doen we aanbevelingen voor de toepassing van de ladder.

1. Inleiding

Om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren moeten overheden bij ruimtelijke besluiten die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken, de in artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) opgenomen ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de ladder) doorlopen en deze motiveren.

De toepassing van de ladder roept veel vragen op.² Vooral de eerste trede van de ladder: wat moet worden verstaan onder stedelijke ontwikkelingen? Hoe moet actuele regionale behoefte worden bepaald? Hoe moet in dat verband worden omgegaan met lokale behoefte? Mogen economische motieven een rol spelen, mede in verband met de toepasselijkheid van de Europese Dienstenrichtlijn³? En zo ja, in hoeverre?

In dit artikel gaan wij in het bijzonder nader in op de eerste trede van de ladder. Om de omvang van het artikel binnen de perken te houden volstaan wij met een enkele opmerking over trede 2 en 3. Wij belichten aan de hand van recente jurisprudentie⁴ een aantal aspecten van de toepassing van de ladder. In paragraaf 2 besteden wij eerst aandacht aan het doel en de scope van de ladder. Vervolgens behandelen we de kernelementen van de ladder

(paragrafen 3 tot en met 5). In paragraaf 6 treft u onze conclusies en aanbevelingen aan.

2. Doel en scope van artikel 3.1.6 lid 2 Bro nader beschouwd

2.1. Doel

De ladder is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte⁵ (hierna: de SVIR) geïntroduceerd en is als *proces* vereiste opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 Bro via een wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: 1e aanvulling Barro).⁶ Toepassing van de ladder moet zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik stimuleren en een goede ruimtelijke ordening bewerkstelligen, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering.

Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd aan de hand de drie opeenvolgende stappen (trede) van artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

De nota van toelichting bij de 1e aanvulling van het Barro (hierna: NvT) vermeldt dat deze stappen een nadrukkelijk moment creëren om nut en noodzaak van een ruimtelijke ontwikkeling te motiveren en deze af te wegen, niet alleen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het

* Mr. R. van Bommel is als juriste werkzaam bij de dienst Ruimtelijke Ordening van de Gemeente Amsterdam. Zij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

** Mr. S.M. van Velsen is zelfstandig juridisch adviseur omgevingsrecht, thans mede werkzaam aan de uitvoeringsregelgeving Omgevingswet voor de Programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van I en M. Ook zij schrijft op persoonlijke titel.

1. In de praktijk worden verschillende termen gebruikt, zoals verstedelijkingsladder, duurzaamheidsladder en zelfs de (niet dekkende) term: 'SER'-ladder (als verwijzing naar de oorsprong van de ladder, die ver terug voert).

2. Dit blijkt o.a. uit de brief van 9 januari 2014 van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 2013/14, 33473, 4; overigens in een heel ander verband, namelijk de structuurvisie buisleidingen.

3. Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PbEU* 2006, L 376 (Dienstenrichtlijn).

4. Bijgewerkt tot 1 mei 2014.

5. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 'Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig', *Stcrt.* 2012, 4888. In de structuurvisie is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten aangemerkt als nationaal belang 13 en is reeds aangekondigd een ladder voor duurzame verstedelijking op te nemen in het Bro.

6. Artikel II van het Besluit van 28 augustus 2012, houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang (hierna 1e aanvulling Barro), *Stb.* 2012, 388.

gebied ligt.⁷ Daarbij moet planologisch ongewenste versnippering en leegstand worden voorkomen.⁸ Voor een uitgebreidere uiteenzetting van de totstandkoming en inhoud van de ladder verwijzen wij naar de publicatie van Heutink & Franken van Bloemendaal, 'Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd'. In dat artikel gaan de auteurs uitgebreid in op de wetshistorie van de ladder.⁹

Bij de eerste trede van de ladder (onderdeel a) moet het bevoegd gezag beoordelen of de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.¹⁰ Hierbij moet de regionale ruimtevraag voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen, zowel kwantitatief als kwalitatief, worden bepaald. Bij trede 2 (onderdeel b) moet het bevoegd gezag bezien of de ruimtevraag binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden opgevangen.¹¹ De beoogde stedelijke ontwikkeling moet bij voorkeur worden geaccommodeerd in het bestaand stedelijk gebied door een herbestemming, herstructurering of transformatie van bestaande gebouwen of gebieden.¹² Als dat niet kan dan vraagt trede 3 (onderdeel c) dat de beoogde ontwikkeling plaatsvindt op een locatie die met verschillende middelen van vervoer is of kan worden ontsloten.¹³ Het gaat er dus niet om dat de nieuwe locatie in de nabijheid van bestaand stedelijk gebied ligt, maar dat de locatie multimodaal is of als zodanig wordt ontwikkeld.

Doel van treden 2 en 3 is dat de mogelijkheden voor benutting van bestaand stedelijk gebied en bereikbaarheid adequaat worden meegewogen.

Wij hechten eraan te benadrukken dat de ladder een *proces* vereiste is. De ladder is als onderzoeks- en verantwoordingsplicht opgenomen in het Bro, zo blijkt uit de tot-

standkomingsgeschiedenis van dit artikellid.¹⁴ Uit de Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: Handreiking) zou echter een verdergaande toets kunnen worden afgeleid.¹⁵ Daarin staat dat de procedure *moet* worden gestopt dan wel dat het plan *moet* worden aangepast als bij trede 1 blijkt dat geen sprake is van een actuele regionale behoefte.¹⁶ Een dergelijke strikte uitleg van de ladder laat geen ruimte voor initiatieven die niet in een actuele regionale behoefte voorzien maar uit oogpunt van andere ruimtelijke belangen gewenst kunnen zijn. Bij keuzen over ruimtegebruik spelen immers ook andere belangen dan de belangen waar de ladder op ziet. Uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening kan ons inziens aanleiding bestaan deze belangen de voorrang te geven.

2.2. Scope

De ladder is niet alleen van toepassing op bestemmingsplannen, maar ook op andere ruimtelijke besluiten, zoals wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectafwijkingenbesluiten ex artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo). Volgens de NvT is beoogd dat provincies en gemeenten de ladder toepassen bij alle categorieën ruimtelijke besluiten.¹⁷ De ladder is in artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) echter alleen van toepassing verklaard op de projectafwijkingenbesluiten en niet op de andere afwijkingenbesluiten in artikel 2.12 Wabo.¹⁸ Het is ons opgevallen dat bij de Wet van 28 maart 2013 tot – kortweg – wijziging en permanent maken van de Crisis- en herstelwet¹⁹ en de aanstaande wijziging van het Bor de ladder niet ook van toepassing hebben verklaard op de

7. Nota van toelichting bij 1e aanvulling Barro (NvT), p. 34 en p. 49-50.

8. NvT, p. 34 en p. 49-50 en bijv. ABRvS 26 maart 2014, 201309006/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4 (*Heusden*).

9. G.H.J. Heutink & A. Franken van Bloemendaal, 'Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd', *TBR* 2013/137.

10. Dit is onderdeel a van artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

11. Of lintbebouwing moet worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied zal in de praktijk aan de hand van de feitelijke situatie moeten worden beoordeeld, zie NvT, p. 50 en ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:2471, r.o. 3.3 (*Weststellingwerf*). Het is niet nodig dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kiezen om uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte groter is dan waaraan kan worden voldaan binnen het bestaand stedelijk gebied, ABRvS 5 februari 2014, 201303143/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 10.4 (*Korendijk*).

12. ABRvS 10 januari 2014, 201306043/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:70, r.o. 14.6 (*Haren*).

13. Handreiking, p. 33-34. Zie ook noot 15.

14. Nota van antwoord op de zienswijzen op de SVIR, de ontwerpwijziging van het Barro en het Plan Milieueffectrapport (MER) van de SVIR, nota van bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32660, 19, 058-02, 221-04 en 113-12; ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1859, r.o. 4.4 (*Ede*).

15. Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, versie 2, november 2013, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu oktober 2012, p. 4 en p. 18.

16. Handreiking, p. 4.

17. In de NvT wordt vermeld dat het kabinet het van belang acht dat teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren provincies en gemeenten de benutting van ruimte motiveren in alle categorieën ruimtelijke besluiten, NvT, p. 49.

18. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat beoogd was de ladder ook voor omgevingsvergunningen ex artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 1° en lid 2 Wabo, van toepassing te verklaren, maar dat daarvoor geen grondslag was te vinden in artikel 2.12 lid 3 Wabo, zie Raad van State, advies d.d. 17 februari 2012, W14.11.0524/IV, inzake Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang, met nota van toelichting, onderdeel 2 en nader Nader rapport (reactie op het advies) van 21 augustus 2012, onderdeel 2.

19. Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2013, 144. Deels is de inwerkingtreding van deze wet uitgesteld (*Stb.* 2013, 145) in verband met de wijzigingen die nog nodig zijn in de uitvoeringsregelgeving.

‘kruimellijst’ van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a onder 2° Wabo in samenhang met artikel 4 Bijlage II Bor. Deze kruimellijst wordt aanzienlijk uitgebreid,²⁰ vooral door verruiming van onderdeel 9 (het gebruik van bouwwerken) en door toevoeging van onderdeel 11 aan artikel 4 Bijlage II. Met dat laatste onderdeel wordt de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, dat nu nog is geregeld in artikel 2.12 Wabo en waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen moet worden, een ‘kruimelgeval’. Wij beschouwen het ontbreken van een schakelbepaling voor deze ruimtelijke besluiten als een gemis. Maar zolang het Bro de ladder niet voorschrijft bij deze ruimtelijke besluiten ligt analoge toepassing in de rede, als invulling van de toetssteen waar het allemaal om draait: het belang van een goede ruimtelijke ordening.

3. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

3.1. Inleiding

Bij de eerste trede van de ladder moet het bevoegd gezag beoordelen of een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Daarbij draait het om de regionale ruimtevraag (kwantitatief én kwalitatief) voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen waarin elders in de regio nog niet is voorzien. Trede 1 vraagt in feite beantwoording van twee vragen: ten eerste of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en ten tweede of sprake is van een actuele regionale behoefte. Ingevolge artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onderdeel i Bro wordt onder een stedelijke ontwikkeling verstaan een ‘ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’. Onder de laatste categorie vallen onder meer sociale en culturele voorzieningen, alsook voorzieningen voor onderwijs.²¹

In de NvT ontbreekt een verdere toelichting op de definitiebepaling van het begrip stedelijke ontwikkeling.

3.2. Jurisprudentiële invulling van de stedelijke ontwikkeling

De Afdeling heeft een groot scala van ontwikkelingen als stedelijke ontwikkeling aangemerkt, zoals diverse vormen van woningbouw²² en detailhandel,²³ waaronder ook de vestiging van één nieuwe supermarkt,²⁴ de uitbreiding van bedrijventerreinen,²⁵ een hotel,²⁶ een zorginstelling met 16 zorgeenheden, een multifunctionele ruimte, een verkooppunt voor streekproducten, horeca en een bedrijfs-woning op een landgoed,²⁷ een multifunctionele accommodatie,²⁸ kantoren,²⁹ consumentverzorgende dienstverlening, horeca, sport- en culturele voorzieningen.³⁰ De Afdeling beschouwde kleinschalige woningbouw³¹ en het oprichten van een melkrundveehouderij³² en installatietechniekbedrijf³³ niet als nieuwe stedelijke ontwikkelingen (zie ook paragraaf 3.3).

Zoals blijkt uit een uitspraak van 19 februari 2014 gaat het volgens de Afdeling bij nieuwe stedelijke ontwikke-

20. Ontwerp Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Kamerstukken II*, 32127, 171.

21. NvT, p. 49-50.

22. Bijv. ABRvS 4 september 2013, 201301966/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1038, r.o. 4.3 (*Leiden*); ABRvS 5 februari 2014, 201303143/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 10.3 (*Korendijk*); ABRvS 2 april 2014, 201311220/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1182, r.o. 3 (*Heusden*); ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1859, r.o. 4.2 (*Ede*); ABRvS 9 april 2014, 201307658/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:1252, r.o. 5.3 (*Ooststellingwerf*); ABRvS 24 december 2013, 201307665/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:2654, r.o. 8.3 (*Westerveld*); ABRvS 10 januari 2014, 201306043/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:70, r.o. 3 (*Haren*) en Vz. ABRvS 11 februari 2014, 201310957/2/R6, ECLI:NL:RVS:2014:573, r.o. 10.2 (*Buren*).

23. ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2, *BR* 2014/55, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Son en Breugel*); ABRvS 12 maart 2014, 201303867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:844, r.o. 13.4, *BR* 2014/56, m.nt. M.Y.C.L. de Wit (*Oldambt*); ABRvS 26 maart 2014, 201309006/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4 (*Heusden*); Vz. ABRvS 11 februari 2014, 201310245/2/R4, ECLI:NL:RVS:2014:590, r.o. 3.2 (*Dordrecht*) en ABRvS 22 januari 2014, 201303531/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:119, r.o. 1 (*Heerlen*).

24. ABRvS 19 februari 2014, 201306688/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:576, r.o. 10.3 (*Strijen*).

25. ABRvS 5 februari 2014, 201305293/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:340, r.o. 6.6 (*Oldenzaal*); ABRvS 19 februari 2014, 201306647/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 4, *BR* 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Waterland*) en ABRvS 23 april 2014, 201304503/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:1421 (*Enschede*).

26. ABRvS 4 november 2013, 201307597/2/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1968, r.o. 5.2 (*Tilburg*).

27. Vz. ABRvS 26 maart 2014, 201400629/2/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1192, r.o. 3.6 (*Bronckhorst*).

28. ABRvS 5 februari 2014, 201303143/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 11.7 (*Korendijk*).

29. Vz. ABRvS 31 oktober 2013, 201307641/2/R1, ECLI:NL:RVS:2013:1875, r.o. 5.1 (*Deventer*) en ABRvS 25 september 2013, 201300782/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 8.7, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (*Amsterdam Amstelstation*).

30. ABRvS 25 september 2013, 201300782/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 9.4, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (*Amsterdam Amstelstation*).

31. ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:2471, r.o. 3.4 (*Weststellingwerf*) en ABRvS 14 januari 2014, 201308263/2/R4, ECLI:NL:RVS:2014:156, r.o. 4.3 (*Midden-Delfland*).

32. ABRvS 3 februari 2014, 201310376/2/R1, ECLI:NL:RVS:2014:485, r.o. 11.2 (*Ommen*).

33. ABRvS 23 april 2014, 201306183/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 5.5.1 (*Wierden*).

lingen om planologische nieuwe ontwikkelingen.³⁴ Dit is niet aan de orde bij een continuering van de bestaande planologische mogelijkheden waarbij geen uitbreiding van de bebouwing wordt voorzien.³⁵ Bij de beoordeling of sprake is van een nieuwe planologische ontwikkeling is niet relevant dat per saldo binnen de gemeente geen toename van de betreffende functie zal plaatsvinden.³⁶ Op grond van de Handreiking is ook een andere opvatting denkbaar. Daarin wordt namelijk over de 'ruimte voor ruimte'-regeling opgemerkt dat de meeste 'ruimte voor ruimte'-regelingen geen extra stedelijke ontwikkeling mogelijk maken maar bebouwing juist reduceren of enkel verplaatsen, en dan is toepassing van de ladder niet nodig.³⁷ Een vergelijkbare toepassing achten wij ook bij andere situaties denkbaar. Bijvoorbeeld bij een uitbreiding van het bedrijventerrein om bedrijven op andere locaties in de gemeente te verplaatsen in verband met de benodigde herstructurering van deze locaties.³⁸

3.3. Ondergrens stedelijke ontwikkeling

In de definitiebepaling voor stedelijke ontwikkeling is geen ondergrens opgenomen. Hieruit volgt dat elke stedelijke ontwikkeling, hoe kleinschalig dan ook, is onderworpen aan de toepassing van de ladder. De Afdeling lijkt daarentegen ten aanzien van woningbouw wel een ondergrens te hebben aangenomen. De Afdeling is van oordeel dat in geval van kleinschalige woningbouw geen sprake is van een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onderdeel i Bro en derhalve evenmin sprake van een stedelijke ontwikkeling.³⁹ Zo heeft de Afdeling in haar uitspraak van 14 januari 2014 de bouw van één woning niet als stedelijke ontwikkeling aangemerkt.⁴⁰ In haar uitspraak van 18 december 2013 heeft de Afdeling ook de bouw van drie woningen 'bij recht' en drie woningen door middel van een wijzigingsbevoegdheid, alsmede het toekennen van een woonbestemming aan een voormalig agrarisch bedrijf, vanwege de kleinschaligheid van de beoogde woningbouw niet als een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onderdeel i Bro aangemerkt en dus ook niet als stedelijke ontwikkeling.⁴¹

Wij zien aanwijzingen dat de Afdeling onder omstandigheden ook voor overige stedelijke ontwikkelingen een ondergrens wil gaan hanteren. De uitspraak van 5 maart

2014 biedt mogelijk een aanwijzing dat de Afdeling bijvoorbeeld ook voor kleinschalige detailhandel een ondergrens wil aannemen. In deze uitspraak acht de Afdeling van belang dat het plangebied weliswaar voorheen bebouwd is geweest, maar dat deze bebouwing is gesloopt en dat het plan voorziet in een functieverandering en in nieuwbouw van een zekere omvang.⁴² Anderzijds, de Afdeling heeft de bouw van één supermarkt wel als stedelijke ontwikkeling aangemerkt.⁴³ Een andere aanwijzing is te vinden in de uitspraak van 23 april 2014.⁴⁴ In deze uitspraak acht de Afdeling het voorzien in bedrijfsdoel-einden op een perceel met een oppervlakte van ongeveer 2360 m² en een bedrijfsgebouw van maximaal 400 m² geen stedelijke ontwikkeling. De Afdeling overweegt dat gelet op de kleinschalige bedrijfsbebouwing die het plan mogelijk maakt en de beperkte omvang en de beperkte gebruiksmogelijkheden van het plandeel de raad er in dit geval terecht van uit is gegaan dat het plan niet voorziet in een bedrijventerrein of een andere stedelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onderdeel i Bro.

3.4. Tussenconclusie

De jurisprudentie is in ontwikkeling en biedt nog onvolledige handvatten om een duidelijke uitspraak te doen wanneer vanwege de kleinschaligheid van de ontwikkeling geen sprake is van stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onderdeel i Bro. Gelet op de jurisprudentie over de ladder is het raadzaam om niet te snel aan te nemen dat de ladder geen toepassing hoeft te krijgen bij ontwikkelingen van beperkte omvang, vanuit de veronderstelling dat vanwege de kleinschaligheid geen sprake zou zijn van een stedelijke ontwikkeling. Dat geldt zeker in geval van andere ontwikkelingen dan woningbouw.

Of een ontwikkeling zodanig kleinschalig is dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling zal sterk afhangen van de concrete omstandigheden van het geval, zoals de aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling, de aard van de omgeving en de ruimtelijke uitstraling van het plan. Overigens zal ook als geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling waarvan de actuele regionale behoefte moet worden aangetoond, de behoefte aan de voorziene ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaar-

34. ABRvS 19 februari 2014, 201306647/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4, BR 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Waterland*). Zie ook ABRvS 19 februari 2014, 201306688/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:576, r.o. 9.3 (*Strijen*).

35. ABRvS 16 april 2014, 201308833/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:1367, r.o. 2.4 (*Etten-Leur*).

36. ABRvS 19 februari 2014, 201306647/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4, BR 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Waterland*).

37. Handreiking, p. 9.

38. Anders ABRvS 19 februari 2014, 201306647/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4, BR 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Waterland*).

39. ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:2471, r.o. 3.4 (*Weststellingwerf*).

40. ABRvS 14 januari 2014, 201308263/2/R4, ECLI:NL:RVS:2014:156, r.o. 4.3 (*Midden-Delfland*).

41. ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:2471, r.o. 3.4 (*Weststellingwerf*). Daarbij acht de Afdeling kennelijk van belang dat het woningbouw in bestaand stedelijk gebied betreft. De Afdeling overweegt namelijk dat ten aanzien van het begrip bestaand stedelijk gebied in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling is opgenomen dat in de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt.

42. ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2, BR 2014/55, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Son en Breugel*).

43. ABRvS 19 februari 2014, 201306688/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:576, r.o. 10.3 (*Strijen*).

44. ABRvS 23 april 2014, 201306183/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 5.5.1 (*Wierden*).

heid van het voorliggende plan moeten worden onderbouwd.⁴⁵

4. Actuele Regionale behoefte

4.1. Inleiding

Als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden onderbouwd dat deze ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. De ladder verplicht overheden om in regionaal verband gewenste ontwikkelingen af te stemmen op de actuele behoefte en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien, zodat overcapaciteit zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte moet de behoefte worden afgewogen tegen het bestaande aanbod.⁴⁶ Hierbij gaat het om de toekomstige ruimte vraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien. Dit wordt onder meer bepaald aan de hand van de vraag of reeds elders in de regio andere stedelijke ontwikkelingen zijn gepland of plaatsvinden die (deels) in die behoefte voorzien, zoals geplande woningbouwlocaties of binnenstedelijke herstructurering. Hierbij spelen ook factoren als overcapaciteit, leegstand en de (nog niet benutte) plancapaciteit in (andere) bestemmingsplannen een rol. Het bevoegd gezag moet inzichtelijk maken 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.⁴⁷

Bedacht moet worden dat per functie zal moeten worden gezien of sprake is van een actuele regionale behoefte. Het bevoegd gezag kan niet volstaan met een beoordeling van alleen de beoogde mix van de stedelijke ontwikkelingen, zoals detailhandel, dienstverlening, horeca en woningen.⁴⁸

Bij het bepalen van de actuele regionale behoefte moet aan de orde komen welk gebied in de beoordeling betrokken moet worden. Dit zal per functie verschillen, waarbij ook de aard en omvang van de functie van belang zal zijn. Zo zal voor woningbouw een andere regionale indeling gelden dan voor kantoren. Maar ook binnen een bepaalde

functie zal de regionale omvang kunnen verschillen. De markt voor dagelijkse boodschappen is sterk lokaal (buurt, wijk, stadsdeel) in tegenstelling tot andere branches, die een veel groter verzorgingsgebied hebben, zoals woninginrichting. De Handreiking geeft hiervoor handvatten.

4.2. Economische motieven

Bij de toepassing van trede 1 zullen economische motieven al snel de kop opsteken. En dus is de vraag relevant of, en in hoeverre, de Dienstenrichtlijn van toepassing is. De discussie over de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn wordt reeds geruime tijd heftig gevoerd bij detailhandelsontwikkelingen, en speelt ook bij de ladder, getuige eerdergenoemde brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 9 januari 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.⁴⁹ Wij vragen ons af of dit terecht is.⁵⁰ Een inhoudelijke bespreking van de Dienstenrichtlijn gaat de reikwijdte van dit artikel te buiten en wij volstaan daarom met een verwijzing naar eerdergenoemd artikel van Heutink & Franken van Bloemendaal.⁵¹

Wij zijn het met Koop eens, die in zijn artikel '(Geen) ruimte voor economische belangen' schrijft dat de scheidslijn tussen economische ordening en ruimtelijke ordening sinds september 2012 onder invloed is van veranderingen van wetgeving en jurisprudentie als het gaat om detailhandel.⁵² Wij zijn het echter niet eens met zijn conclusie dat de ruimte om economische belangen in de ruimtelijke ordening mee te wegen is vergroot. Althans niet voor zover hij bedoelt dat het bijvoorbeeld ook om argumenten ter beperking van concurrentie gaat. Deze worden door de Afdeling immers niet als ruimtelijke relevante belangen aangemerkt.⁵³ Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, dat is alleen anders als de ontwikkeling een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau tot gevolg zal hebben die

45. ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:2471, r.o. 3.4 (*Weststellingwerf*).

46. Handreiking, p. 20. In de Handreiking staat dat de vraag gelijk is aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit).

47. NvT, p. 49-50. Ook ABRvS 12 maart 2014, 201303867/1/R4, r.o. 3.4 en ABRvS 12 maart 2014, 201303867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:844, r.o. 13.4, *BR* 2014/56, m.nt. M.Y.C.L. de Wit (*Oldambt*).

48. ABRvS 26 februari 2014, 201305787/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:653, r.o. 9.5, *BR* 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Waterland*), waarin de Afdeling overweegt dat de stedelijke ontwikkelingen die met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt, echter meer behelst dan alleen detailhandel, namelijk ook dienstverlening, horeca en woningen. De Afdeling overweegt verder dat van onderzoek naar de regionale behoefte daarvan niet is gebleken, zodat geen inzicht bestaat in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkelingen in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zullen kunnen worden gerealiseerd.

49. Brief d.d. 9 januari 2014 van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 2013/14, 33473, 4; overigens in een heel ander verband, namelijk de structuurvisie buisleidingen.

50. De Afdeling heeft al in diverse uitspraken overwogen dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op – onder meer – regels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw. Bijv. ABRvS 5 maart 2014, 201302029/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:726, r.o. 29.5 (*Hof van Twente*) en ABRvS 16 april 2014, 201303704/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:1298, r.o. 3.8 (*Leiderdorp*).

51. G.H.J. Heutink & A. Franken van Bloemendaal, 'Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd', *TBR* 2013/137.

52. G. Koop, '(Geen) ruimte voor economische belangen', *PRO* 2013/342, afl. 6.

53. Bijv. ABRvS 18 september 2013, 201208105/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:1192, r.o. 7.3, *BR* 2013/153, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker, *Gst.* 2013/127, m.nt. J.W. van Zundert (*Bergen op Zoom*); ABRvS 11 december 2013, 201210818/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:2345, r.o. 9 (*Sittard-Geleen*); ABRvS 12 maart 2014, 201303867/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:844, r.o. 12.2, *BR* 2014/56, m.nt. M.Y.C.L. de Wit (*Oldambt*) en ABRvS 26 maart 2014, 201309006/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4 (*Heusden*).

niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd, dan wel als het plan tot onaanvaardbare leegstand leidt.⁵⁴

Economische belangen kunnen alleen worden meegewogen als deze zijn gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en dus niet (louter) op grond van concurrentiebelangen. Ruimtelijke relevante motieven zijn onder meer duurzame ontvruchting van het voorzieningsniveau en het voorkomen van leegstand. Deze kunnen immers negatieve gevolgen hebben voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat waardoor de ruimtelijke kwaliteit wordt aangetast.⁵⁵ Daarmee zijn economische factoren ruimtelijk relevant.

Dat deze lijn ook bij toepassing van de ladder wordt gevolgd blijkt duidelijk uit de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014. Daarin overweegt de Afdeling dat tevens van belang is dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen. De Afdeling geeft daarbij aan dat de behoefte aan de beoogde ontwikkeling, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat 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.⁵⁶

Met Heutink zijn wij van mening dat de werking van (vooral trede 1 van) de ladder behoort te worden uitgedrukt in termen van de effecten op het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat uit hoofde van leegstand.⁵⁷ In de ladder wordt leegstand ook op twee manieren meegenomen. Bij het bepalen of er behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling (trede 1) moet de vraag worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten bijvoorbeeld ook de leegstaande woningen, kantoren en bedrijventerreinen. Uit de uitspraak van 5 maart 2014 komt naar voren dat bij detailhandel moet worden gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.⁵⁸ Inzichtelijk moet worden 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.

Ook bij trede 2 wordt leegstand expliciet meegenomen in de ladder.⁵⁹ Bij deze trede moet namelijk worden bekeken of in de resterende behoefte kan worden voorzien door herbestemming, herstructurering of transformatie van de bestaande gebieden en gebouwen binnen bestaand bebouwd gebied.

Van belang is dat bij (markt)onderzoeken, regionaal economische onderzoeken en distributie-planologische onderzoeken (DPO) de stap van 'marktvraag' naar de goede ruimtelijke ordening wordt gemaakt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de ruimtelijke detailhandelsstructuur, het voorkomen van duurzame ontvruchting van het voorzieningsniveau, het behouden van spreiding en diversiteit en de kwaliteit van de bestaande winkelconcentratiegebieden in stads-, dorps- en wijkcentra en voorkomen van structurele winkelleegstand.⁶⁰ Bij een DPO moet er rekening mee worden gehouden dat een motief om concurrentieverhoudingen te beschermen buiten de gevallen waarin dat motief wegens gevaar van een duurzame ontvruchting of leegstand gerechtvaardigd kan zijn, niet strekt ter bescherming van het belang van een goede ruimtelijke ordening.⁶¹ De praktijk lijkt zich hiervan (te) vaak nog onvoldoende van bewust.

De ladder dient dus ter 'inkleuring' van de goede ruimtelijke ordening van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'). De ladder is dus, wij herhalen het, een ruimtelijk ordeningsinstrument. De bepaling van de actuele regionale behoefte dient een ruimtelijk ordeningsdoel, namelijk goed ruimtegebruik en het voorkomen van leegstand en verloedering en niet de bescherming van concurrentiebelangen.⁶²

Het onderzoek en de motivering van de actuele regionale behoefte zal vanuit dit oogpunt moeten plaatsvinden.

4.3. Lokale behoefte

Eén van de vragen bij toepassing van trede 1 is op welke wijze omgegaan moet worden met lokale voorzieningen, zoals buurtwinkels, sportvoorzieningen en wijkcentra. Uit het oogpunt van leefbaarheid en vitaliteit kan er in wijken, buurten en kernen een lokale behoefte bestaan aan (kleinschalige) woningbouw, bijvoorbeeld om woonruimte te kunnen bieden voor natuurlijke bevolkingsgroei. Ook kan behoefte bestaan aan voorzieningen en detailhandel die primair een buurt- of wijkfunctie hebben, zoals de bakker op de hoek of een wijkcentrum.⁶³ Net als bij stedelijke ontwikkeling is ook ten aanzien van de regionale behoefte geen ondergrens opgenomen, zodat de ladder bij elke nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden toegepast, ook als deze ontwikkeling voorziet in kleinschalige lokale behoefte.⁶⁴ Uit de totstandkomingsgeschiedenis kan worden afgeleid dat ook dergelijke lokale ontwikkelingen moeten worden getoetst aan de vraag

54. ABRvS 5 februari 2014, 201306632/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:349, r.o. 3.3 (*Zwartewaterland*); ABRvS 12 februari 2014, 201302182/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:398, r.o. 5.3.1 (*Leiden*).

55. Bijv. ABRvS 30 april 2014, 201306714/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:1561, r.o. 7.6 (*Alkmaar*).

56. ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.7, *BR* 2014/55, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Son en Breugel*) en ABRvS 16 april 2014, 201308833/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:1367, r.o. 2.4 (*Etten-Leur*).

57. G.H.J. Heutink; annotatie bij: ABRvS 18 september 2013, 201208105/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:1192, *TBR* 2013/161 (*Bergen op Zoom*).

58. NvT, p. 50.

59. Verslag van schriftelijk overleg, *Kamerstukken II* 2011/12, 31500, 28, p. 29.

60. Bijv. ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.5, *BR* 2014/55, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Son en Breugel*); ABRvS 11 december 2013, 201210818/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:2345, r.o. 9 (*Sittard-Geleen*) en ABRvS 19 februari 2014, 201306688/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:576, r.o. 9.3 (*Strijen*).

61. ABRvS 11 december 2013, 201210818/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:2345, r.o. 9.4 (*Sittard-Geleen*).

62. Bijv. ABRvS 26 maart 2014, 201309006/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4 (*Heusden*).

63. NvT, p. 50 en de Handreiking, p. 20.

64. Handreiking, p. 20.

of sprake is van een actuele regionale behoefte.⁶⁵ Volgens de Handreiking moet dan in regionaal verband worden beoordeeld of er aanleiding is om ook een lokale behoefte als regionale behoefte aan te merken, omdat de invulling van ruimtebehoefte in het algemeen het beste op het niveau van de regio kan worden afgewogen. Ook een lokale behoefte kan door de regio onderdeel worden gemaakt van de regionale behoefte. Een ruimtebehoefte die lokaal wordt ervaren kan dan op het niveau van de regio wegval- len, omdat elders in de regio al in de ruimtebehoefte wordt voorzien.

Dit betekent dat de ladder doorgelopen moet worden bij elke stedelijke ontwikkeling, ook bij lokale stedelijke voorzieningen, hoe kleinschalig deze ook zijn. De Afde- ling heeft voor kleinschalige woningbouw een uitzonde- ring gemaakt, in de zin dat zij een kleinschalig woning- bouwproject niet als stedelijke ontwikkeling kwalificeert, zodat de ladder om die reden niet hoeft te worden door- lopen. Wellicht kan in de uitspraak van 5 maart 2014 een aanwijzing worden gevonden, dat de Afdeling ook bij andere stedelijke ontwikkelingen bereid is enige ruimte te bieden nu de Afdeling spreekt van nieuwbouw *van een zekere omvang*.⁶⁶ Ook uit de uitspraak van 25 septem- ber 2013 zou dat kunnen worden afgeleid: de Afdeling overwoog dat ‘met de functies consumentverzorgende dienstverlening, horeca, sport- en culturele voorzieningen niet aan de orde is het voorzien in de leniging van een door het bestemmingsplan mogelijke gemaakte stedelijke ontwikkeling ten behoeve waarvan de actuele regionale behoefte niet inzichtelijk hoeft te worden gemaakt’.⁶⁷ Leggen we dit oordeel naast de Handreiking dan rijst de vraag of dit in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever.

Het is dus van belang dat in regionaal verband afspraken worden gemaakt over de opvang van puur lokale, auton- ome ruimtebehoefte om leefbaarheid en draagvlak voor voorzieningen te borgen. Daarbij is ook van belang dat afspraken worden gemaakt om buiten het nieuwbouwplaf- fond ruimte te laten voor transformatie om leegstand en verpaupering van beeldbepalende of monumentale gebou- wen zoals voormalige schoolgebouwen, kerken en ruim- ten boven winkels te voorkomen. Als deze afspraken zijn gemaakt, kunnen ze worden gebruikt ter onderbouwing van de ruimtelijke besluiten. Ons dunkt dat hiermee aan de ladder is voldaan. Dat ligt moeilijker als hierover geen regionale afspraken zijn gemaakt. Vooral bij andere ste- delijke voorzieningen, zoals culturele en maatschappelijke voorzieningen en kleine lokale ontwikkelingen, rijst de vraag of hier in regionale afspraken al voldoende rekening

mee is gehouden. Is dat niet het geval, dan kan de ladder tot vertraging van de planvorming leiden.

Een te strikte toepassing van de ladder, in die zin dat het plan aangepast moet worden of dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling niet voorgezet kan worden als deze niet voorziet in een actuele regionale behoefte – zoals ook in de Handreiking wordt aangegeven – kan ertoe leiden dat lokale voorzieningen, die in verband met de leefbaarheid van een wijk, gebied of kern nodig zijn, toch niet mogelijk zijn omdat ze niet zijn meegenomen in het bepalen van de actuele regionale behoefte. Dan kan toepassing van de ladder zelfs leiden tot vermindering van de leefbaarheid, tot leegstand en verloedering. De ladder dient dan juist geen goede ruimtelijke ordening. Toepassing van de lad- der heeft dan onbedoeld een averechts werking. Een dergelijke toepassing is niet in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

5. Onderbouwing en motivering

5.1. Hoe ver reikt de verantwoordingsplicht?

Inmiddels heeft de Afdeling zich al in een groot aantal zaken moeten buigen over de toepassing van de ladder. In veel gevallen heeft dit geleid tot vernietiging omdat het onderzoek naar de actuele regionale behoefte onvlo- doende was en de motivering van het besluit dus ook. Slechts in een paar zaken heeft de Afdeling ook een in- houdelijk oordeel gegeven over de actuele regionale be- hoefte.⁶⁸

De praktijk is zoekende hoever de verantwoordingsplicht strekt en is gebaat bij handvatten voor de omvang van de onderzoeks- en motiveringsplicht. Als de regionale be- hoefte voldoende is om een ontwikkeling op de beoogde locatie te ondersteunen en deze locatie is ook in regionaal verband geselecteerd om in de behoefte te voorzien, dan kan trede 1 daarmee in de toelichting bij het bestemmings- plan afdoende gemotiveerd zijn. Daarbij moet worden bedacht dat het enkel verwijzen naar gemeentelijke en regionale beleidskaders (waaronder de structuurvisie) zonder dat met concrete gegevens inzichtelijk wordt ge- maakt in hoeverre wordt voorzien in de leniging van een actuele regionale behoefte, op basis van voormelde juris- prudentie onvoldoende is. Het ligt op de weg van het bevoegd gezag om met concrete gegevens de actuele re- gionale behoefte aan de beoogde ruimtelijke ontwikkelin- gen te onderbouwen. Dit komt naar voren in de eerder- genoemde uitspraak van 25 september 2013.⁶⁹ Ter onder- bouwing van de actuele regionale behoefte naar woningen lijkt een verwijzing naar regionale woningmarktonder-

65. NvT, p. 50.

66. ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, r.o. 11.2.4, *BR* 2014/55, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers (*Son en Breugel*).

67. ABRvS 25 september 2013, 201300782/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 9.4, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (*Amsterdam Amstelstation*).

68. Bijv. ABRvS 10 januari 2014, 201306043/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:70 (*Haren*); ABRvS 5 februari 2014, 201303143/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:307 (*Korendijk*); ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (*Ede*) en ABRvS 4 september 2013, 201301966/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1038 (*Leiden*). Alle deze zaken hebben betrekking op woningbouw. De Afdeling acht in al deze zaken een actuele regionale behoefte aanwezig.

69. ABRvS 25 september 2013, 201300782/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1275, r.o. 9.4, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (*Amsterdam Amstelstation*).

zoeken en woningvisies echter wel te volstaan.⁷⁰ Zo acht de Afdeling in de uitspraak van 9 april 2014 een verwijzing naar de in het Woonplan verwachte woningbehoefte voor de Gemeente Ooststellingwerf voldoende.⁷¹ De plantoelichting moet dan wel aansluiten bij de in het woningmarktonderzoek of woonvisie opgenomen woningbehoefte. Als de plantoelichting uitgaat van een grotere woningbehoefte, moet dit vanzelfsprekend onderbouwd worden met concrete gegevens.⁷²

5.2. Relatie met 'maximale planologische mogelijkheden' en flexibiliteit

Bij het bepalen van de actuele regionale behoefte moet het bevoegd gezag uitgaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan.⁷³ Als in een plan flexibiliteitsbepalingen, zoals wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten en (binnenplanse) afwijkingsmogelijkheden, worden opgenomen, moet bij vaststelling van het bestemmingsplan al naar de gevolgen van deze bepalingen worden gekeken. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de beoordeling van de gevolgen van deze wijzigingen, uitwerkingen en afwijkingen niet kan worden doorgeschoven naar een later moment, zoals het vaststellen van een wijzigingsplan zelf.⁷⁴ De gemeenteraad kan de beoordeling van de aanvaardbaarheid van stedelijke ontwikkelingen dus niet doorschuiven naar de vaststelling van het wijzigingsplan. De raad moet al bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzichtelijk maken dat binnen de planperiode rekening is gehouden met de regionale behoefte en of de ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd binnen het plangebied.⁷⁵ Daarbij kan mogelijk worden uitgegaan van een representatieve invulling daarvan. Voor de discussie daarover verwijzen we naar eerdere publicaties daarover.⁷⁶

Hier ligt een spanning met de wens voldoende flexibiliteit in bestemmingsplannen te creëren. Zeker bij zogenaemde organische gebiedsontwikkeling, waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat, bestaat de behoefte aan globale en ruime bestemmingen die meerdere functies toelaten.⁷⁷ De ladder lijkt zich op het eerste gezicht minder goed te verhouden met globale en flexibele bestemmingsplannen. De motivering van zorgvuldig ruimtegebruik vanuit de actuele regionale behoefte, die gebaseerd moet zijn op een gedegen argumentatie over de te verwachten behoefte in de komende tien jaar, bemoeilijkt het flexibel en globaal bestemmen, zeker nu bij toepassing van de ladder moet

worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. De eis om per functie te beoordelen of er een actuele regionale behoefte is aan de betreffende functies leidt niet alleen tot een verzwaring van de onderzoeks- en verantwoordingsplicht, maar draagt ook het risico in zich dat gemeenten toch maar kiezen voor een gedetailleerd bestemmingsplan. Wij vinden dat een ongewenste ontwikkeling, mede in het licht van het wetgevingstraject van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving van de Crisis- en herstelwet. Aan de ene kant wordt beoogd zo veel mogelijk (ontwikkelings)ruimte te geven in bestemmingsplannen (of in elk geval niet minder ten opzichte van het vigerende plan) en aan de andere kant worden steeds zwaardere eisen gesteld aan een besluit dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakt. Daarbij wordt de reikwijdte van onderzoek en verantwoordingsplicht bij flexibele en globale bestemmingsplannen die meerdere functies of ontwikkelingen mogelijk maken, groter dan bij gedetailleerdere bestemmingsplannen, waarbij het gebruik immers beperkt(er) is. Daar komt nog bij dat hoe minder beperkingen de planregels opleggen aan de gebruiker en hoe groter de speelruimte is voor maximale benutting van de bestemming, de mogelijkheden groter worden en daarmee ook de onzekerheden, zowel bij de input als de output van het onderzoek. Het is aan de wetgever om hier een goede balans te vinden.

6. Conclusie en aanbevelingen

Het doel van de ladder is goed ruimtegebruik. Dat doel moet bij de toepassing van de ladder niet uit het oog worden verloren. De ladder moet in dat licht worden toegepast en moet geen doel op zichzelf worden. Zoals we al schreven: de ladder is een *procesvereiste* waarmee invulling wordt gegeven aan de onderzoeks- en verantwoordingsplicht van de overheid.

De jurisprudentie is in ontwikkeling en toepassing van de ladder zal zich nog verder uitkristalliseren. Tot op dit moment blijkt dat overheden nog onvoldoende toepassing aan de ladder hebben gegeven. De Afdeling vernietigt veel besluiten dan ook wegens onzorgvuldige besluitvorming en motiveringsgebreken. In haar uitspraken beperkt de Afdeling zich in veel gevallen tot de elementen van trede 1: de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling en de bepaling van de actuele regionale behoefte.

Wij zijn van mening dat als eenmaal aan het motiveringsvereiste van trede 1 is voldaan, de onderbouwing van treden 2 en 3 niet zo ingewikkeld is. Als aan verantwoor-

70. ABRvS 4 september 2013, 201301966/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1038, r.o. 4.3 (*Leiden*); ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1859, r.o. 5.2 (*Ede*); ABRvS 9 april 2014, 201307658/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:1252, r.o. 5.3 en ABRvS 26 maart 2014, 201400629/2/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1192, r.o. 3.4 (*Bronckhorst*).

71. ABRvS 9 april 2014, 201307658/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:1252, r.o. 5.3 (*Ooststellingwerf*).

72. Vz. ABRvS 11 februari 2014, 201310957/2/R6, ECLI:NL:RVS:2014:573, r.o.10.3 (*Buren*).

73. Bijv. ABRvS 25 september 2013, 201300782/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1275, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (*Amsterdam Amstelstation*); ABRvS 26 maart 2014, 201400629/2/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1192, r.o. 3.4 (*Bronckhorst*) en ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:1859, r.o. 3.2 (*Ede*).

74. Bijv. ABRvS 17 november 2010, 200904502/1/R1, ECLI:NL:RVS:2010:BO4210 (*Westerland*) en ABRvS 17 november 2010, 200905029/1/R1, ECLI:NL:RVS:2010:BO4211 (*Wieringen*), beide *JM* 2011/13, beide m.nt. S.M. van Velsen; ABRvS 11 april 2012, 201102356/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BW1596, *JM* 2012/85, m.nt. R. van Bommel (*Kerkerade*).

75. ABRvS 26 februari 2014, 201305787/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:653, r.o. 3.4, *BR* 2014/54 (*Waterland*) en ABRvS 5 maart 2014, 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743, *BR* 2014/55 (*Son en Breugel*), beide m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers.

76. S.M. van Velsen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan, deel 1', *TBR* 2013/65 en 'deel 2', *TBR* 2013/77.

77. Zie voor een uiteenzetting hierover E.J. van Baardewijk, M.J. de Haan & E.R. Hijmans, 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I-III): Enkele aspecten van organische ontwikkeling', *BR* 2013/60 (deel I); *BR* 2013/74 (deel II) en *BR* 2013/88 (deel III).

dingplicht is voldaan, ligt een marginale inhoudelijke beoordeling van de Afdeling in de rede. De ladder is een bijzonder motiveringsvereiste en geen inhoudelijke toetsingsgrond. Aandachtspunt is dat de Handreiking dat op het punt van de actuele regionale behoefte wel lijkt te suggereren.

Economische belangen kunnen wel worden meegewogen, mits deze zijn gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en dus niet (louter) op grond van concurrentiebelangen. De praktijk moet zich realiseren dat bij de onderbouwing van de marktvraag in het kader van trede 1 de vertaling naar het belang van een goede ruimtelijke ordening moet worden gemaakt.

Op dit moment is raadzaam om toepassing van de ladder niet al te snel achterwege te laten bij kleinschalige plannen, zeker niet bij andere ontwikkelingen dan woningbouw. Kleinschaligheid betekent niet vanzelfsprekend dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

Wij zijn van mening dat het mogelijk moet zijn om een ontwikkeling in het belang van een goed woon- en leefklimaat aanvaardbaar te achten, ook als niet is voldaan aan één van de treden. Uiteraard op voorwaarde dat dit ruimtelijk goed is onderbouwd. Zoals wij in het bovenstaande hebben gesteld is de ladder is een hulpmiddel, dat een bijdrage levert aan een goede ruimtelijke ordening en geen toetsingsgrond. Bij keuzen over ruimtegebruik spelen immers ook andere belangen dan de belangen waar de ladder op ziet, en uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening kan aanleiding bestaan deze belangen de voorrang te geven. Dit zal gedegen moeten worden onderbouwd, en als vanuit bijzondere redenen gereedeneerd wordt, is dat naar onze mening in de geest van de regeling en niet in strijd daarmee. Als de nieuwe stedelijke ontwikkeling bijvoorbeeld het risico op leegstand vergroot, dan zal het bevoegd gezag moeten motiveren waarom het de ontwikkeling desondanks wil toestaan. De rechtvaardiging kan liggen in het belang van herstructurering of transformatie. Dat doet recht aan het in het SVIR geformuleerde nationaal belang 13. Het gaat om zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming.

Voor de toepassing van met name trede 1 van de ladder moeten provincies en gemeenten voorzien in (actuele) regionale afstemming, waarbij zij ook afspraken moeten maken over lokale ruimtebehoefte om leefbaarheid en draagvlak voor voorzieningen te borgen. Als dergelijke afspraken ontbreken, kan de ladder tot vertraging van de planvorming leiden. Dit is onwenselijk en legt bij provincies en gemeenten de verantwoordelijkheid ook bij deze voorzieningen regionale afspraken te maken.

Een te strikte toepassing van de ladder kan de ontwikkeling van lokale voorzieningen, die in verband met de leefbaarheid van een wijk, gebied of kern nodig zijn, frustreren, omdat deze voorzieningen niet zijn meegenomen in het bepalen van de actuele regionale behoefte. Een te strikte toepassing kan ook tot gevolg hebben dat wenselijke transformatie van leegstaande gebouwen wordt

beperkt, omdat niet is aangetoond dat sprake is van een actuele regionale behoefte. De ladder moet niet leiden tot verstarring en al helemaal niet tot een niet-duurzame ontwikkeling. De ladder dient te worden gehanteerd ter 'inkleuring' van de goede ruimtelijke ordening. Het lijkt ons raadzaam dat de Handreiking op dit punt wordt verduidelijkt.

De ladder levert spanning op met de wens tot flexibel en globaal bestemmen, omdat de ladder vraagt dat de maximale planologische mogelijkheden in ogenschouw worden genomen. Het risico bestaat dat gemeenten gedetailleerder gaan bestemmen dan wenselijk is, enkel om maar te voldoen aan de ladder. In verband met de trend om globaal en flexibel te bestemmen moet de wetgever zich rekenschap geven van een goede balans met de onderzoeks- en verantwoordingsplicht van de ladder.

Weliswaar vraagt het vereiste van een goede ruimtelijke ordening al om zorgvuldige afweging en motivering,⁷⁸ maar in de praktijk ervaart men de ladder als een verzwaring van de motiveringsplicht.

Duidelijk is dat de ladder nog voor veel onduidelijkheid zorgt en op een aantal punten spanning oplevert. Wij zijn benieuwd naar de uitkomsten van de Monitor Infrastructuur en Ruimte die reeds bij de vaststelling van de SVIR is ingezet.⁷⁹ Wij zijn van mening dat het in ieder geval raadzaam is dat de Handreiking mede aan de hand van de uitkomsten van de monitor, op de door ons genoemde punten verduidelijkt wordt.

78. In de nota van antwoord op de zienswijzen op de SVIR, de ontwerpwijziging van het Barro en het Plan Milieueffectrapport (MER) van de SVIR, nota van bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32660, 19, 078-12 en 169-04, stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu dat de ladder voor duurzame verstedelijking geen proceduretijd toevoegt aan bestemmingsplannen, omdat bestaande regelgeving al vraagt om zorgvuldige afweging en motivering.

79. Brief 13 maart 2012 van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 2011/12, 32660, A, 50.