

Doembeeld van de Ladder als de korenwolf 2.0

# Beladderde ontwikkeling



**De Ladder voor duurzame verstedelijking beoogt een verantwoord ruimtegebruik bij ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen. Uit de jurisprudentie van de afgelopen tijd blijkt echter dat de Ladder door tegenstanders van een bepaalde ontwikkeling is ontdekt als wapen om deze te blokkeren. De vraag is hoe gemeenten bij een gewenste ontwikkeling de Ladder kunnen beklimmen zonder onderweg te struikelen over een van de treden.**

Eerst een korte inleiding over de Ladder en vervolgens meer duidelijkheid over het toepassingsbereik ervan. We staan stil bij recente jurisprudentie rond de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling en, zo ja, of deze ontwikkeling aangemerkt moet worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Hornbach-vestiging in Nieuwegein. In veel gemeenten stuit de komst van grootschalige detailhandel aan de stadsrand op weerstand van winkeliers en bewoners.

*Beeld Marcel Bayer*

Als daar namelijk geen sprake van is, dan mist de Ladder toepassingsbereik en kan deze onbeklommen blijven. Tot slot een aantal praktische tips en tricks om te voorkomen dat beroep tegen een ruimtelijke ontwikkeling gegrond worden verklaard vanwege het niet voldaan aan de treden van de Ladder.

## De Ladder in het kort

De Ladder voor duurzame verstedelijking is verwoord in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel is in werking getreden op 1 oktober 2012 en heeft als doel om decentrale overheden goed te laten nadenken over een zorgvuldig gebruik van de ruimte. De Ladder moet worden

## Hoe de Ladder er kwam

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking kent een lange voorgeschiedenis. Hij bouwt voort op de zogeheten SER-ladder. In zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid introduceerde de SER in 1999 een denkmodel met drie stappen of treden (vandaar de term 'ladder') voor het inpassen van de ruimtebehoefte voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur. Het doel was om in ruimtelijke plannen eerst te kijken naar de beschikbare ruimte of ruimte die door herstructurering beschikbaar gemaakt kon worden. Daarna moest optimaal gebruik gemaakt worden van mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Pas als deze stappen geen soelaas boden, was uitbreiding aan de orde, maar dan met een goed afgewogen gebiedsgerichte aanpak.

In de Beleidsbrief Bedrijventerreinen uit 2007 kreeg de SER-ladder een andere vorm. Hij werd beperkt tot bedrijven-terreinen. De eerste stap moest gaan bestaan uit het bepalen van nut en noodzaak via een provinciaal vijfjarenplan en een inventarisatie van de marktvraag naar bedrijventerreinen. In 2009 drong de Tweede Kamer aan op een bredere toepassing van de SER-ladder 'ter voorkoming van benadeling van bestaande winkelgebieden door ontwikkeling van nieuwe winkelgebieden'. Bij de behandeling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) nam de Tweede Kamer nog een motie aan: bij de ontwikkeling van winkelruimte zou de

toegepast bij de vaststelling van inpassingsplannen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen strijdig gebruik, verordeningen en structuurvisies. Het resultaat van de toetsing aan de Ladder wordt opgenomen in de toelichting op het ruimtelijke besluit.

De toetsing aan de Ladder bestaat uit het doorlopen van drie treden. De eerste trede komt neer op de vraag of met de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. Deze trede valt uiteen in een aantal stappen. In de eerste plaats moet worden nagegaan of er behoefte bestaat aan een ontwikkeling. Hierbij komt het kort gezegd neer op vraag minus aanbod. Het betreft de kwantitatieve behoefte. Uit jurisprudentie blijkt dat daarnaast soms ook sprake kan zijn van een kwalitatieve behoefte: er is juist behoefte aan een specifiek woonmilieu of een bedrijventerrein met een bepaalde toegestane milieucategorie.

In de tweede plaats moet worden beoordeeld of de behoefte regionaal is, waarbij de concreet voorgestane ontwikkeling de grenzen van de regio bepaalt. Zo zal de te onderzoeken regio voor een ontwikkeling die voorziet in een nieuw grootschalig logistiek bedrijventerrein groter zijn dan de te onderzoeken regio voor een nieuw te ontwikkelen woonwijk met 50 woningen.

gemeente moeten beschrijven hoe rekening is gehouden met winkelleegstand en waarom geen herstructurering of transformatie van bestaande panden mogelijk is. Dit heeft geleid tot het opnemen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de SVIR. Deze is later in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gekomen als een motiveringseis voor alle bestemmingsplannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken (bedrijventerreinen, kantoren, voorzieningen, woningen). Men spreekt over 'Ladderplichtig'.

De Ladder heeft dus een breder toepassingsbereik dan zijn voorganger en kent ook andere stappen. De eerste trede is dat de toelichting bij het bestemmingsplan een beschrijving moet bevatten over hoe 'de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte'. De tweede trede vraagt om een beschrijving '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'. Als niet binnen het bestaand stedelijk gebied aan de behoefte is te voldoen, dan moet de toelichting (trede 3) duidelijk maken in hoeverre deze behoefte op multimodale locaties kan worden geaccommodeerd.

De verplichting om de Ladder toe te passen is vanwege de Bro juridisch gezien hard, maar de inhoud is veel zachter: de Bro vraagt feitelijk alleen om een beschrijving van de beweegredenen.

In de derde plaats moet de behoefte ook nog actueel zijn, dus niet al in andere plannen zijn meegenomen. Als het niet lukt de actuele regionale behoefte aan te tonen, dan strandt een ruimtelijke ontwikkeling op de eerste trede.

Als is vastgesteld dat sprake is van een actuele regionale behoefte, dan moet worden getoetst aan de *tweede trede*: kan de beoogde ontwikkeling plaatsvinden in bestaand stedelijk gebied door middel van transformatie, herstructurering op een braakliggende inbreidingslocatie of in een leegstaand bedrijfspand of winkelcentrum.

## Begrip 'kleinschalige stedelijke ontwikkeling' nog niet precies afgebakend

Als het niet mogelijk blijkt om de ontwikkeling te realiseren in bestaand stedelijk gebied, en alleen dan, dient nog aan de *derde trede* te worden getoetst: is de nieuwe locatie multimodaal ontsloten? Dit betekent concreet dat de beoogde locatie op meer dan één wijze van vervoer ontsloten moet zijn. >



Zijn alle treden met succes doorlopen, dan staat de Ladder niet in de weg aan realisering van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en volgt op dit punt in rechte een 'go'.

### Stedelijke ontwikkeling

Bij de Ladder gaat het nadrukkelijk om stedelijke ontwikkelingen. Als daarvan geen sprake is, mist de Ladder toepassingsbereik en kan deze juridisch gezien onbeklommen blijven.

Het begrip 'stedelijke ontwikkeling' is in artikel 1.1.1, lid 1, onder i, Bro gedefinieerd als de 'ruimtelijke ontwikkeling

Deel van het bestemmingsplan Eschmarke Zuid-West 2010 dat door de Afdeling op 1 oktober vorig jaar is vernietigd. Uit door de raad aangehaalde rapporten was voldoende onderbouwd dat in Enschede behoefte bestaat aan duurdere woningen en aan wonen in groenstedelijke woonmilieus. Uit de rapporten volgt echter niet dat specifiek behoefte bestaat aan het aantal van 110 woningen op de voorziene locatie.

*Beeld Gemeente Enschede*

## Nog weinig doorwerking Ladder

De Monitor Infrastructuur en Verstedelijking van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat in de eerste jaren de naleving en doorwerking van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking matig is en dat bijverschijnselen in de praktijk al zichtbaar zijn. Deels zijn dit kinderziektes: de naleving zal flink verbeteren doordat het onvoldoende rekening houden met de ladder bij de Raad van State inmiddels leidt tot vernietiging van (delen van) bestemmingsplannen.

Het PBL onderzocht afgelopen jaar in hoeverre en hoe de Ladder in de eerste veertien maanden van zijn inwerkingtreding is toegepast. Een representatieve steekproef van Ladderplichtige bestemmingsplannen laat zien dat de Ladder in bijna driekwart van de toelichtingen niet expliciet aan de orde komt. Slechts acht procent van de plannen heeft de Ladder volledig doorlopen. In de meeste Ladderplichtige bestemmingsplannen komt het woord Ladder niet voor. En als het al voorkomt betreft dat slechts veelal een beleidsparaagraaf waar de Ladder, soms in toekomstige tijd, genoemd of beschreven wordt. Bij sommige plannen, vooral voor bedrijventerreinen, passen gemeenten nog de SER-Ladder toe, waarmee trede 1 (regionale behoefte) wordt overgeslagen.

### Filosofie

De gebrekkige naleving is deels een gevolg van lange planprocessen. Het is dus te verwachten dat over enige tijd de

naleving beter wordt. Soms is er sprake van een 'impliciete toepassing' wanneer een met de Ladder vergelijkbare motivering wordt opgenomen, bijvoorbeeld bij het behandelen van provinciaal beleid, zonder dat de Ladder expliciet wordt genoemd. Een steekproef onder de Ladderplichtige plannen die de Ladder niet expliciet toepassen, laat zien dat daarin maar liefst bij de helft van deze plannen de Ladder wel impliciet is toegepast. Het is dus enerzijds duidelijk dat de Ladder als instrument geen effect heeft op de besluitvorming bij deze plannen, maar anderzijds dat de besluitvorming al wel in lijn met de filosofie van de Ladder was.

### Motivatie

Om de doorwerking van de Ladder nader te onderzoeken, heeft het PBL de toelichting van tweehonderd bestemmingsplannen nader bekeken. Voor trede 1 (regionale behoefte) blijken er behoorlijke verschillen te bestaan. Plannen voor winkels en horeca steken boven de andere uit als het gaat om de hoeveelheid onderbouwing. Na detailhandel lijken de plannen voor bedrijventerreinen en kantoren het meest uitgebreid in de toepassing. Voor woningen is de onderbouwing het meest summier te noemen. De aard en mate van motivatie volgt daar grotendeels het planologische regime van voor de Ladder.

Voor trede 2 (bestaand stedelijk gebied) vinden we in een aantal bestemmingsplannen verschillende argumenten waarom de betreffende ontwikkeling niet op een locatie binnen bestaand gebied is te realiseren. Bijvoorbeeld: omdat daar binnen de milieuraandvoorwaarden geen ontwikkeling mogelijk is. Opvallend veel plannen voor woningbouw aan de rand van het

van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Wat we moeten verstaan onder 'andere stedelijke voorzieningen' was lange tijd onduidelijk. Recent oordeelde de Afdeling dat aangesloten dient te worden op de Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking van de minister van IenM. Indien een ontwikkeling daarin niet wordt genoemd, dan is geen sprake van een 'andere stedelijke voorziening'. Zo kwam de Afdeling tot het oordeel dat de aanleg van een weg niet een stedelijke ontwikkeling is.

Uit recente jurisprudentie blijkt verder dat sprake moet zijn van een enigszins 'serieuze' ontwikkeling wil sprake zijn van een stedelijke ontwikkeling. Kleinschalige ontwikkelingen kwalificeren volgens de Afdeling niet als stedelijke ontwikkelingen. Maar wat is kleinschalig? Hoewel het laatste woord hierover nog niet is gesproken voor alle ruimtelijke ontwikkelingen biedt de jurisprudentie wel een aantal handvatten die als richtsnoer kunnen dienen.

stedelijk gebied worden beschouwd als 'binnenstedelijk'.

Mede hierdoor zijn er weinig plannen die trede 3 (multimodaal) bereiken. De argumentatie laat zien dat het begrip 'multimodaal' voor meerdere uitleg vatbaar is. Zo bestempelt een bestemmingsplan een woningbouwlocatie als multimodaal vanwege de bereikbaarheid met de fiets en mogelijk ook een buurtbus.

Over het algemeen lijkt er meer sprake te zijn van onderbouwing achteraf van een bestaand voornemen, dan van een serieuze overweging vooraf van meerdere alternatieven

## In de meeste ladderplichtige bestemmingsplannen komt het woord 'Ladder' niet voor

als gevolg van de Ladder. Dit is niet zo verbazingwekkend. Het is immers gebruikelijk om een passende bestemming te zoeken voor een bepaalde locatie en niet andersom. Bijvoorbeeld: een gesloten afvalstortplaats in Moerdijk moet een andere bestemming krijgen. Een golfbaan lijkt een mooie invulling daarvoor. Kijken of de golfbaan ergens anders kan worden gerealiseerd om aan de tweede trede te voldoen is dan minder voor de hand liggend. Hetzelfde geldt voor de talloze bestemmingsplannen die gemaakt worden om een woning naast een

De Ladder voor duurzame verstedelijking wordt nog maar in 8 procent van de Ladderplichtige bestemmingsplannen, vastgesteld in de periode van 1 oktober 2012 tot 1 januari 2014, volledig toegepast.

Bron PBL

Zo lijkt bij de ontwikkeling van woningen de grens te liggen tussen 8 en 23 woningen. De Afdeling oordeelde dat de ontwikkeling van acht woningen dermate kleinschalig is, dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling achtte de ladder voor duurzame verstedelijking

## Bij twijfel is het raadzaam om juist wel te toetsen aan de Ladder

echter wel van toepassing op een bestemmingsplan dat voorzorg in de ontwikkeling van 23 woningen. Het is nog gissen bij welk aantal woningen de grens ligt.

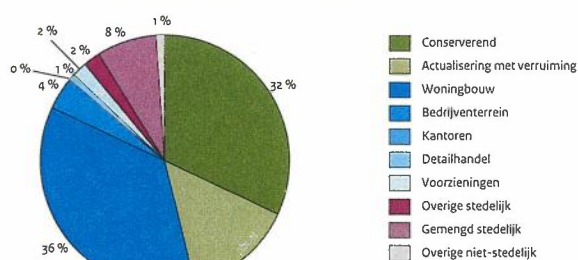
Als sprake is van andersoortige ontwikkelingen dan woningbouw kan sprake zijn van een kleinschalige ontwikkeling die door de rechter niet wordt aangemerkt als een 'stedelijke >

boerderij mogelijk te maken of een bedrijfsgebouw uit te breiden. In zulke gevallen is het onwaarschijnlijk dat de Ladder de besluitvorming wezenlijk zal beïnvloeden.

**David Evers, Maaïke Galle en Rienk Kuiper**  
PBL

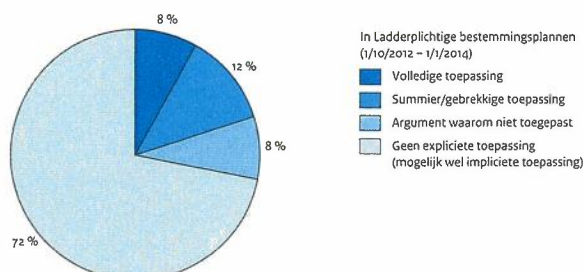
*Evers, D., M. Galle & A. van der Put (2014), Ladder duurzame verstedelijking: de eerste ervaringen met de laatste nationale regel over verstedelijking, Plandag-paper 2014*  
*Kuiper, R. & J. van der Schuit (2014), Monitor Infrastructuur en Ruimte, Zicht op de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. PBL: Den Haag.*

Hoofdkarakter van bestemmingsplannen, 2012 – 2014



In steekproef van 200 Ladderplichtige bestemmingsplannen (1/10/2012 – 1/1/2014)

Toepassing van Ladder voor duurzame verstedelijking, 2012 – 2014



ontwikkeling'. Zo was er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling bij een bestemmingsplan dat voorzag in de bouw van kerkgebouw met een oppervlakte van maximaal 744 m<sup>2</sup> op een plandeel met de bestemming 'Maatschappelijk - Religie' met een oppervlakte van circa 2.800 m<sup>2</sup>. In deze uitspraak werd niet alleen gewicht toegekend aan de kleinschalige bebouwing, maar ook aan de beperkte omvang en de beperkte gebruiksmogelijkheden van het plandeel. De ontwikkeling van een bedrijventerrein voor zes kleinschalige gebouwen ten behoeve van bedrijven en kantoren met een totale oppervlakte van 1.201 m<sup>2</sup> werd door de Afdeling daarentegen weer niet als kleinschalig aangemerkt en betrof dus wel degelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

## Jurisprudentie volgen om toepassingsbereik scherp te krijgen

Al met al moet de komende tijd meer duidelijkheid verschaffen over de vraag wanneer wel en wanneer geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Tot dat moment is helder dat het adagium 'bij twijfel niet doen', in ieder geval niet opgaat bij de Ladder.

### Nieuwe ontwikkeling

Is de Ladder altijd van toepassing als een ruimtelijke ontwikkeling wordt aangemerkt als stedelijke ontwikkeling? Het antwoord hierop is een kort en krachtig 'nee'. Van belang is namelijk nog de vraag of wel sprake is van een *nieuwe* stedelijke

ontwikkeling. Kort gezegd komt het hierbij aan op de vraag of wordt voorzien in continuering van een bestaande planologische situatie of dat sprake is van een nieuwe planologische situatie. Concreet: het is de vraag of voor de beoogde ontwikkeling een functieverandering is vereist. Zo is bij een wijziging van de bestemming maatschappelijke doeleinden ten behoeve van de vestiging van een bouwmarkt sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Verder is relevant of nieuwbouw is vereist om de ontwikkeling mogelijk te maken. Zo is er geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als een omgevingsvergunning strijdig gebruik voorziet in het afbouwen en verbouwen van een deel van een reeds aanwezig pand als restaurant en een interne verbouwing ten behoeve van dat gebruik, zonder dat er een nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt.

De vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling ligt wat lastiger bij wijzigingsplannen. Anders dan in de praktijk vaak wordt verondersteld, kan de Ladder ook van toepassing zijn op wijzigingsplannen. Of de Ladder hier van toepassing is, hangt af van een aantal omstandigheden. Zo is bijvoorbeeld van belang of het onderliggende bestemmingsplan (het moederplan dat in de wijzigingsbevoegdheid voorziet) al onherroepelijk is. Verder is van belang of de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte ontwikkeling feitelijk al is gerealiseerd. Als de ontwikkeling met de wijzigingsbevoegdheid wordt gerealiseerd in bestaande bebouwing, is de Ladder minder snel van toepassing.

### Tips & tricks

Hiervoor is ingegaan op het toepassingsbereik van de Ladder.

Dit is meteen de eerste tip. Door op basis van het toepassingsbereik na te gaan of een ruimtelijke ontwikkeling is weg te houden van de Ladder, kan worden voorkomen dat onnodig discussie ontstaat over de vraag of daar al dan niet aan wordt voldaan. Echter, bij twijfel is het raadzaam om wel aan de Ladder te toetsen.

Als toch ten onrechte niet is getoetst aan de Ladder, dan is er nog geen man over boord. Voorwaarde is wel dat tijdig wordt gehandeld. Jurisprudentie toont dat dit niet direct betekent dat een ruimtelijk besluit zal sneuvelen. Als bijvoorbeeld ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de behoefte, dan bestaat de

COOP-vestiging in Stavoren.  
Beeld Walter Stam



mogelijkheid om dit later in de procedure alsnog te doen. Dit kan in een nader stuk of zelfs ter zitting nog. In dat geval kan de Afdeling aanleiding zien het gebrek te passeren of te kiezen voor een vernietiging waarbij de rechtsgevolgen in stand worden gelaten. Met het oog op finale geschillenbeslechting kan de Afdeling ook aanleiding zien voor toepassing van de bestuurlijke lus indien bijvoorbeeld de actuele regionale behoefte niet inzichtelijk is gemaakt. Dit is alleen mogelijk als het desbetreffende besluit verder geen gebreken kent.

Toch is het niet raadzaam om zonder meer op deze soepele houding van de Afdeling te vertrouwen, want een 'gewone' vernietiging is niet uitgesloten.

Er kan geen processuele 'trick' worden gevonden in het relativiteitsbeginsel als vastgelegd in artikel 8:69a Awb. Jurisprudentie leert ons dat dit niet snel in de weg staat aan een beroep op de Ladder. Zo is het voor concurrenten mogelijk om hierop een beroep te doen. De Ladder strekt ertoe leegstand te voorkomen dus geldt zeker ter bescherming van het belang waarvoor een concurrent bescherming zoekt, te weten het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Voor omwonenden kan het belang liggen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat, waaronder ook wordt begrepen het onnodig volbouwen van lege locaties. Zo kan de eigenaar van een naastgelegen winkelcentrum een beroep doen op de Ladder nu daarmee over- en ondercapaciteit in een stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Een beroep op artikel 8:69a Awb zal dus niet snel kunnen voorkomen dat een ruimtelijke ontwikkeling strandt wegens strijd met artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro.

### Samengevat

Bij ruimtelijke ontwikkelingen is het oppassen geblazen met de Ladder. Tegenstanders hebben de Ladder ontdekt als instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te dwarsbomen. Het lijkt vrijwel voor iedere belanghebbende mogelijk om een beroep te doen op de Ladder. Daarentegen toont recente jurisprudentie dat de Afdeling ook uitzonderingen maakt op het toepassingsbereik van de Ladder. En indien niet direct op juiste wijze invulling is gegeven aan de Ladder, dan wordt vaak een herkansing geboden.

Toch dient geen risico te worden genomen: bij twijfel is het raadzaam om te toetsen aan de Ladder. Op die manier wordt voorkomen dat een ruimtelijke ontwikkeling onnodig sneuvelt bij de bestuursrechter. Een ruimtelijke ontwikkeling dient zonder uitglidders de drie treden van de Ladder te doorstaan.

### Robin Aerts en Laura van der Meulen

Beiden advocaat bij Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn  
rij.aerts@pelsrijcken.nl, laura.vandermeulen@pelsrijcken.nl

Kanttekeningen uit de juridische praktijk

## Meer flexibiliteit gewenst

De Ladder voor duurzame ontwikkeling verplicht onder andere om bij iedere nieuwe stedelijke ontwikkeling de regionale behoefte daarvan aan te tonen. Doel is om overprogrammering en mogelijke structurele leegstand en verpaupering binnen de regio te voorkomen. Dit heeft de Afdeling recent nog bevestigd bij uitspraak van 11 februari 2015 (201401606/1/R6). In deze zaak ging het om de vestiging van een XL supermarkt. Met betrekking tot de toepassing van de ladder oordeelde de Afdeling dat:

*'de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Tevens is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen.*

*De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient aldus, 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.'*

Op zichzelf is dit natuurlijk een goed uitgangspunt: het heeft immers geen zin om te gaan bouwen voor de leegstand en het is ook verstandig om dit in breder verband dan alleen de eigen gemeente te beoordelen. Echter, wanneer wordt gekeken naar de wijze waarop de Ladder wordt toegepast of moet worden toegepast, is dit dermate star dat afgevraagd kan worden hoeveel ruimte er nog bestaat voor nieuwe initiatieven.

### Minutieus

De Ladder zelf geeft geen antwoord op de vraag hoe de regionale behoefte aan te tonen. Uit diverse uitspraken van de Afdeling de afgelopen drie jaar blijkt dat bij de toepassing van de Ladder vaak minutieus onderzoek nodig is om te kunnen motiveren dat een ontwikkeling, gelet op andere geplande ontwikkelingen in de regio, nog in een behoefte voorziet. Dit zorgt ervoor dat regio's gezamenlijk plannen opstellen met daarin een jaarlijks bijgestelde behoefteeraming, de bestaande planvoorraad moeten bijhouden en bij eventuele wijzigingen moeten beoordelen of deze wijziging nog binnen de >