

# De ladder voor duurzame verstedelijking

## Een trede terug?

Gst. 2016/92

### 1 Inleiding

De ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bij het nationale belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Per 1 oktober 2012 trad de Ladder in werking als motiveringsvereiste in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het vormt daarmee een nadere invulling van artikel 3:2 van de Awb. De Ladder is voorzien van een digitale handreiking van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin een nadere uitleg wordt gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.<sup>2</sup> Het instrument is van toepassing op de functies wonen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen.<sup>3</sup>

Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten nagestreefd. Het instrument schrijft niet voor wanneer en waar wel of niet gebouwd mag worden, maar vraagt om een goede afweging van belangen, onder andere om te voorkomen dat er voor leegstand wordt gebouwd. De concrete afweging van belangen is aan de decentrale overheid, die zelf de lokale en regionale situatie het beste kent. De Ladder vraagt aan gemeenten om aan de hand van drie "trede", een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting bij een ruimtelijk besluit te onderbouwen. De drie treden in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro bestaan uit: een beschrijving van de actuele regionale behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling (1), een motivering in hoeverre in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins (2) en in hoeverre de ontwikkeling – indien hierin niet kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied – plaatsvindt op een locatie die goed bereikbaar is voor verschillende middelen van vervoer (3). Na een relatief rustige start heeft de Ladder vanaf de tweede helft van 2013 tot een ware hausse aan uitspraken geleid. In deze uitspraken zijn diverse ruimtelijke plannen gestruikelde over (toepassing van) de treden van de Ladder. De uitspraken hebben de nodige pennen in beweging gezet. Met name in 2013 en 2014 zijn diverse artikelen verschenen over

de Ladder.<sup>4</sup> De afgelopen tijd is het in de literatuur aanzienlijk rustiger rond de Ladder. Dit terwijl er juist afgelopen jaar een aantal interessante ontwikkelingen heeft plaatsgevonden rond het toepassen van de Ladder. Reden genoeg om deze ontwikkelingen op een rijtje te zetten in dit overzichtsartikel.<sup>5</sup>

In het hiernavolgende gaan wij eerst in op het relativiteitsvereiste en op de vraag in hoeverre dit vereiste een beroep op de Ladder kan frustreren. Vervolgens komt het toepassingsbereik van de Ladder aan de orde. Daarbij wordt stilgestaan bij de vraag op welke besluiten en welk type ontwikkelingen de Ladder van toepassing is. In de daaropvolgende paragrafen worden de treden langsgelopen. Daarna gaan wij in op de ontwikkelingen die zich recentelijk hebben voorgedaan op wetgevingsvlak. De door de Minister van IenM voorgestelde wijziging van de Ladder leidt ertoe dat niet langer sprake is van een Ladder met diverse treden, maar van een toets waarbij sprake is van een meer integrale afweging van de eerste en tweede trede. De derde trede komt te vervallen. Wij sluiten af met onze conclusie.

### 2. Relativiteit

Artikel 8:69a Awb bepaalt dat een bestuursrechter een besluit niet vernietigt op grond van strijdigheid met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Het relativiteitsvereiste staat niet in de weg aan een beroep op schending van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro door een omwonende, indien het belang ligt in het behoud van een goed woon- en leefklimaat.<sup>6</sup> Ook een stichting of een vereniging komt een beroep op schending van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro toe. Vereist is dan wel dat de in de statuten benoemde belangen verband houden met het voorkomen van planologisch ongewenste versnippering en leegstand.<sup>7</sup>

Voor concurrenten heeft zich het afgelopen jaar een belangrijke wijziging voorgedaan op het punt van de relativiteit.

1 Mrs. Aerts en Van der Meulen zijn beiden advocaat bij Pels Rijcken & Droogleeuw Fortuijn te Den Haag. Zij zijn gespecialiseerd in het omgevingsrecht en betrokken bij diverse procedures waar de ladder voor duurzame verstedelijking speelt.

2 Te vinden op [www.ladderverstedelijking.minienm.nl](http://www.ladderverstedelijking.minienm.nl).

3 Zie artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro.

4 E.C. Bekouwer en S.H. van den Ende, 'De ladder voor duurzame verstedelijking en de bestuursrechter. De regeling, de jurisprudentie en de daaruit te trekken lessen.', *Gst.* 2014/84; M.J. Woodward en P.H.J. van Aardenne, 'Ladder voor duurzame verstedelijking: storm in een glas water?', *BR* 2014/100; G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal, 'De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd', *TBR* 2014/128 (deel A) en *TBR* 2015/2 (deel B).

5 De jurisprudentie in dit artikel is bijgewerkt tot en met 6 juli 2016.

6 ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851, gepubliceerd in *JOM* 2015/946; ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, gepubliceerd in *JOM* 2014/456; *JOM* 2014/479; *AB* 2014/213, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *JOM* 2015/439.

7 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:201, gepubliceerd in *NJB* 2016/460; *JOM* 2016/126; *AB* 2016/120, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570.

Tot 20 mei 2015 gold als lijn dat het relativiteitsvereiste ook aan een concurrent niet snel kon worden tegengeworpen.<sup>8</sup> Bij uitspraak van 20 mei 2015 heeft de Afdeling een precisering aangebracht op deze lijn.<sup>9</sup> De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Aldus staat artikel 8:69a Awb volgens de Afdeling alleen dan niet in de weg aan een beoordeling van de aanvaardbaarheid van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, indien een concurrent feiten en omstandigheden naar voren brengt die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling zodanige leegstandeffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie kan leiden. Het enkele feit dat de nieuwe ontwikkeling leidt of kan leiden tot een daling van omzet en inkomsten van de concurrent – met als gevolg beëindiging van de bedrijfsactiviteiten en daardoor leegstand – is daarvoor onvoldoende.

Van relevante leegstand als hier bedoeld kan volgens de Afdeling wel sprake zijn, indien als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling het bedrijfsgebouw van appellant dat vanwege de concurrerende ontwikkeling leeg komt te staan dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik – al dan niet door transformatie – niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort.<sup>10</sup> Van relevante leegstand kan volgens de Afdeling verder sprake zijn, indien leegstand ontstaat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

Op 9 september 2015<sup>11</sup> heeft de Afdeling laatstgenoemde vorm van relevante leegstand verduidelijkt. De Afdeling overweegt dat relevante leegstand in de omgeving van de concurrent moet worden beoordeeld aan de hand van de vraag of door de leegstand sprake kan zijn van aantasting van het ondernemingsklimaat.<sup>12</sup> Van aantasting van het ondernemingsklimaat is in elk geval sprake indien de concurrent in de buurt van de nieuwe ontwikkeling is gevestigd en hij betoogt dat het pand van de nieuwe concurrerende ontwikkeling leeg kan komen te staan. Die leegstand kan immers leiden tot verloedering. Eveneens kan sprake zijn van

het aantasten van het ondernemingsklimaat van de concurrent, indien de nieuwe ontwikkeling juist wél succesvol is en één van twee (of meerdere) in elkaars nabijheid gevestigde concurrenten uit de markt drukt. In dat geval wordt de ene concurrent immers geconfronteerd met leegstand in het nabijgelegen pand van de andere concurrent.

Indien een concurrent zich beroept op relevante leegstand, in de zin van leegstand waardoor het ondernemingsklimaat wordt aangetast, dan zal deugdelijk gemotiveerd moeten worden dat die leegstand daadwerkelijk zal ontstaan.<sup>13</sup> Daarbij wordt nog aangetekend dat het voor de aantasting van het ondernemingsklimaat niet van belang is of sprake is van verlies aan aanbod van identieke winkels. Ook het aanbod van winkels in aanpalende branches moet worden betrokken bij de beantwoording van de vraag of sprake is van relevante leegstand.<sup>14</sup>

Voor de volledigheid wijzen wij in het kader van het relativiteitsvereiste nog op de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016.<sup>15</sup> De Afdeling heeft in deze uitspraak, in navolging van de uitvoerige conclusie die de staatsraad advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven op 2 december 2015 heeft uitgebracht, een correctie aanvaard op het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht. Uit deze uitspraak valt af te leiden dat het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen aan een concurrent, indien deze een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwens- of het gelijkheidsbeginsel. Volgens de Afdeling dient de toepassing van artikel 8:69a Awb in die zin gecorrigeerd te worden dat de schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel is geschonden. Hiermee kan zich, over de band van deze beginselen, een escape voordoen voor situaties waarin een concurrent niet kan aantonen dat de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling ruimtelijk relevante leegstand tot gevolg heeft.

De lat ligt hier echter hoog. Zo zal een concurrent die zich op het vertrouwensbeginsel beroept moeten aantonen dat er bij hem concrete verwachtingen zijn gewekt dat hij zou worden beschermd door de norm waarop hij zich beroept, in dit geval de Ladder. De enkele stelling dat van de overheid verwacht mag worden dat het bevoegd gezag in overeenstemming handelt met de geldende normen is hiervoor volgens de Afdeling onvoldoende. Voor een succesvol beroep op het gelijkheidsbeginsel zal aangetoond moeten worden dat de concurrent in vergelijkbare gevallen aan normen is gehouden die vergelijkbaar zijn met de normen waarop hij een beroep doet, in dit geval de Ladder.

8 ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, gepubliceerd in *JOM* 2014/691.  
 9 ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, gepubliceerd in *NJB* 2015/1153; *JOM* 2015/497; *BR* 2015/71, m.nt. H.J. Breeman; *JOM* 2015/1204. Zie voor latere uitspraken ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1211, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2472, gepubliceerd in *BR* 2016/4, m.nt. J.A. Huijgen en E.C. Rozeboom; ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1744, gepubliceerd in *JBO* 2015/229, m.nt. D. van der Meijden. In laatstgenoemde uitspraak was overigens sprake van een in een provinciale verordening neergelegde Ladder.  
 10 De Afdeling geeft in de uitspraak aan dat deze situatie niet snel zal worden aangenomen. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2361, gepubliceerd in *JOM* 2015/825.  
 11 ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 gepubliceerd in *JOM* 2015/942; *BR* 2016/5, m.nt. J.A. Mohuddy.  
 12 Zie recentelijk ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1211, gepubliceerd in *JAF* 2016/610, m.nt. Van der Meijden; ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, gepubliceerd in *JOM* 2016/234; *JOM* 2016/245; *JOM* 2016/230; *TBR* 2016/56, m.nt. H.C.W.M. Moesker. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3698, gepubliceerd in *JOM* 2015/1135; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3137, gepubliceerd in *JOM* 2015/1003.

13 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, gepubliceerd in *JOM* 2016/234; *JOM* 2016/245; *JOM* 2016/230; *TBR* 2016/56, m.nt. H.C.W.M. Moesker; *JB* 2016/88, m.nt. R.J.N. Schlössels en ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3195, gepubliceerd in *TGMA* 2015/15, m.nt. E.H. Hulst.  
 14 ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106.  
 15 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732.

### 3. Voorvraag: nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Voordat wordt toegekomen aan de toets aan de treden van de Ladder, moet worden vastgesteld of de Ladder wel van toepassing is. Een aantal zaken is daarbij van belang. Allereerst kwalificeren niet alle ontwikkelingen als nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Verder is het toepassingsbereik afhankelijk van het type besluit dat in een ontwikkeling voorziet. De Ladder is namelijk niet op alle besluiten van toepassing. De jurisprudentie van de Afdeling over het toepassingsbereik van de Ladder die afgelopen jaar is geweest, heeft het toepassingsbereik verder uitgekristalliseerd.

#### 3.1 Stedelijke ontwikkelingen

##### 3.1.1 Welke ontwikkelingen zijn stedelijke ontwikkelingen?

Uitsluitend stedelijke ontwikkelingen moeten worden getoetst aan de Ladder, zo volgt uit artikel 3.1.6, tweede lid, Bro. Wat onder een stedelijke ontwikkeling moet worden verstaan, volgt uit artikel 1.1.1, eerste lid, onder i: "ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen." Het onderdeel van de definitie 'andere stedelijke voorzieningen' is nader uitgewerkt in de Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking van het ministerie van IenM als "accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure". Dat voor de definitie van stedelijke ontwikkeling aansluiting mag worden gezocht bij de Handreiking, is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling.<sup>16</sup>

Afgelopen jaar heeft de Afdeling een flink aantal uitspraken gedaan over welke ontwikkelingen nu wel of niet onder het begrip 'stedelijke ontwikkeling' vallen. Zo worden wegen<sup>17</sup> niet aangemerkt als stedelijke ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor een busbaan.<sup>18</sup> Een hoogspanningsverbinding<sup>19</sup> en een windpark<sup>20</sup> zijn evenmin stedelijke ontwikkelingen. Daarentegen is een mestvergistingsinstallatie<sup>21</sup> wél een stedelijke ontwikkeling. En ook een school<sup>22</sup> moet worden getoetst aan de Ladder. Het gebruik van bebouwing voor

evenementen is, ondanks de tijdelijke aard daarvan, een stedelijke ontwikkeling<sup>23</sup>, net als de uitbreiding van Snow-World.<sup>24</sup> De ontwikkeling van een grootschalig datacenter, een gebruiksmogelijkheid gericht op mondiaal opererende bedrijven, wordt aangemerkt als een specifieke vorm van een bedrijventerrein en kwalificeert daarom als stedelijke ontwikkeling.<sup>25</sup> En het bestemmingsplan dat voorziet in de realisatie van een crematorium en daaraan verbonden voorzieningen met bouwmogelijkheden, voorziet in de realisatie van een 'andere stedelijke voorziening' zoals bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro.<sup>26</sup>

Een tweetal uitspraken verdient extra aandacht. Allereerst de uitspraak van de Afdeling van 23 december vorig jaar.<sup>27</sup> In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat 'onzelfstandige horeca' geen stedelijke ontwikkeling is die moet worden getoetst aan de Ladder. Aan de orde was de ontwikkeling van een recreatiepark in de gemeente Medemblik. Op dit park worden naast 130 recreatieverblijven maximaal 400 m<sup>2</sup> horecavoorzieningen gerealiseerd. De Afdeling overweegt dat de horecavoorzieningen ten dienste van het recreatieterrein staan. Omdat geen sprake is van zelfstandige horeca, maar horeca die deel uitmaakt van het recreatiepark, bestaat er geen aanleiding de horecavoorzieningen apart van het recreatieterrein te toetsen aan de Ladder. De Afdeling wijst hiermee een praktische uitspraak. Als sprake is van één ontwikkeling, die naast een hoofdfunctie enkele ondergeschikte functies omhelst, dan hoeft uitsluitend als één functie te worden getoetst aan de Ladder.

Een volgende opvallende uitspraak betreft de uitspraak van de Afdeling van 24 februari dit jaar, waarin een manege als stedelijke ontwikkeling is gekwalificeerd.<sup>28</sup> Het ging in deze uitspraak om het verplaatsen van een bestaande manege naar een nieuwe, niet als bestaand stedelijk gebied aan te merken, locatie in de gemeente Hillegom. De manege bestaat uit een horecavoorziening, twee binnenrijbakken en zes buitenrijbakken met een bruto vloeroppervlak van 4.917 m<sup>2</sup>. De Afdeling gaat niet expliciet in op de vraag of de manege wel of niet als stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt. De Afdeling oordeelt uitsluitend dat de rechtbank terecht heeft overwogen 'dat de verplaatsing van de manege, mede gelet op de omvang ervan, is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling.' Onduidelijk is onder welke categorie van ontwikkelingen de manege wordt geplaatst. De manege lijkt in ieder geval onder 'andere stedelijke voorzieningen' te moeten vallen. Kijkend naar de omschrijving van de Handreiking ligt 'accommodatie voor indoor sport' het meest voor de hand. De manege bestaat echter ook uit stallen en buitenrijbakken. Onduidelijk is waarom ook die onderdelen als stedelijke ontwikkeling aangemerkt zouden moeten worden. Het meest voor de hand ligt dat ook hier

16 Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448, gepubliceerd in *JOM* 2015/267; *JBO* 2015/90, m.nt. D. van der Meijden; *JBO* 2015/89, m.nt. D. van der Meijden.

17 ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1281, gepubliceerd in *JOM* 2016/412; *JOM* 2016/419; ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497, gepubliceerd in *JOM* 2016/191; *JG* 2016/18, m.nt. O. Schuwer; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448, gepubliceerd in *JOM* 2015/267; *JBO* 2015/90, m.nt. D. van der Meijden; *JBO* 2015/89, m.nt. D. van der Meijden.

18 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2929, gepubliceerd in *JOM* 2015/958; *JOM* 2015/970; *JM* 2015/141, m.nt. G.A.J.M. Hoevenaars; *JBO* 2015/297, m.nt. D. van der Meijden; *JBO* 2015/298, m.nt. D. van der Meijden.

19 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, gepubliceerd in *JBO* 2016/60, m.nt. D. van der Meijden; *JOM* 2016/188; *JM* 2016/54, m.nt. F. Arents.

20 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709, gepubliceerd in *JNA* 2016/8 m.nt. Boerema; *JWA* 2016/3, m.nt. A.L. van de Kamp; *JOM* 2016/231.

21 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:734, gepubliceerd in *JOM* 2016/229.

22 ABRvS (vz.) 19 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:511.

23 ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968.

24 ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1099, gepubliceerd in *JOM* 2016/334.

25 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, gepubliceerd in *JOM* 2016/383; *OGR-Updates.nl* 2016/0102; *JM* 2016/88, m.nt. G.A.J.M. Hoevenaars.

26 ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1541.

27 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931.

28 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:484, gepubliceerd in deze aflevering onder *Gst.* 2016/93, m.nt. A. Sniijders, gepubliceerd in *JOM* 2016/180; *JG* 2016/17, m.nt. T. Barkhuysen en P.M.J.J. Swagemakers.

– net als bij de ondergeschikte horecavoorzieningen – is gekozen voor een praktische insteek. Als het grootste deel van een ontwikkeling als stedelijke ontwikkeling kwalificeert, dan moet de ontwikkeling als geheel als stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

### 3.1.2 Kleinschaligheid: een escape

Naast de definitie van stedelijke ontwikkeling, is de omvang van een ontwikkeling relevant voor de vraag of de Ladder van toepassing is. Dit is niet nieuw, kleinschalige ontwikkelingen worden al enige tijd buiten het toepassingsbereik van de Ladder gehouden. Met name ten aanzien van het aantal woningen dat wel als stedelijke ontwikkeling of juist als kleinschalig wordt aangemerkt, zijn al veel uitspraken gedaan.<sup>29</sup> Afgelopen jaar is echter wel weer een aantal uitspraken gedaan door de Afdeling die meer helderheid verschaffen over kleinschalige ontwikkelingen.

Zo is de ontwikkeling van twee woningen, 150 m<sup>2</sup> onderwijsvoorziening met ondergeschikte horeca en detailhandel aangemerkt als een kleinschalige ontwikkeling die niet aan de Ladder moet worden getoetst.<sup>30</sup> De ontwikkeling van 1,89 ha bedrijventerrein op een locatie die voorheen een agrarische bestemming had, wordt wel als een stedelijke ontwikkeling gekwalificeerd.<sup>31</sup>

Interessant is ook de uitspraak van juli vorig jaar waarin de Afdeling duidelijkheid biedt over het begrip woningbouwlocatie.<sup>32</sup> De uitleg van dit begrip is relevant omdat de in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro opgenomen definitie van stedelijke ontwikkeling niet spreekt over woningen, maar over woningbouwlocatie. Wanneer is daarvan sprake? In de genoemde uitspraak ging het om het bestemmingsplan “Landgoed de Utrecht” waarin woningen op vier verschillende locaties binnen de gemeente Hilvarenbeek zijn voorzien. De locaties liggen variërend van 600 meter tot 1,5 km uit elkaar. Op de locaties wordt voorzien in één, twee, vijf en zes woningen. De Afdeling overweegt dat het begrip woningbouwlocatie niet nader is gedefinieerd in het Bro en dat de totstandkomingsgeschiedenis evenmin duidelijkheid biedt. De Afdeling overweegt vervolgens dat, gelet op de onderlinge afstand tussen de verschillende locaties waar de woningen zijn voorzien, de woningen niet kunnen worden aangemerkt als één woningbouwlocatie. De omstandigheid dat de nieuwe woningen gezamenlijk zijn voorzien als economische dragers voor het duurzaam exploiteren en in stand houden van het Landgoed De Utrecht doet daar volgens de Afdeling niet aan af. Vanwege de kleinschalige woningbouw die het bestemmingsplan op vier verschillende locaties mogelijk maakt, kunnen de afzonderlijke locaties niet elk op zichzelf als een woningbouwlocatie worden aangemerkt, aldus de Afdeling. Daarmee is geen sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Een ontwikkeling waarbij meerdere onderdelen te vergaand zijn verspreid in locatie, kan dus niet als één maar meerdere stedelijke ontwikkelingen worden aangemerkt. Dat ligt anders bij een ontwikkeling waarbij meerdere onderdelen zijn verspreid in “tijd”. Als een besluit voorziet in de ontwikkeling van tien woningen, die niet tegelijkertijd worden gerealiseerd, maar die wel onderdeel vormen van een grotere ontwikkeling, dan moet naar het geheel worden gekeken en is dus wél sprake van een stedelijke ontwikkeling. Het is niet mogelijk om hierbij een splitsing aan te brengen, dat zou namelijk neerkomen op de zogenoemde salami-tactiek. Het is niet toelaatbaar om ontwikkelingen dusdanig in de tijd op te splitsen dat sprake is van vele kleinschalige ontwikkelingen die niet kwalificeren als stedelijke ontwikkeling.<sup>33</sup>

In gelijke zin over ontwikkelingen verspreid in locatie oordeelde de Afdeling op 6 april van dit jaar.<sup>34</sup> Aan de orde is de ontwikkeling van een nieuwe kapschuur van maximaal 135 m<sup>2</sup> en maximaal twee woningen in de gemeente Wassenaar. Daarnaast wordt op een andere locatie ook voorzien in een woningbouwlocatie, bestaande uit twaalf woningen. Eerst overweegt de Afdeling dat het realiseren van de kapschuur en twee woningen als kleinschalig is aan te merken, en dus geen stedelijke ontwikkeling vormt die moet worden getoetst aan de Ladder. Vervolgens overweegt de Afdeling dat de tweede woningbouwlocatie waarin het voorliggende bestemmingsplan voorziet daar niet aan af doet, omdat de twee woningbouwlocaties niet als samenhangende ontwikkelingen kunnen worden aangemerkt. Daarmee is geen sprake van één ontwikkeling. Daartoe achtte de Afdeling niet alleen de onderlinge afstand tussen beide locaties van belang, maar ook dat de met de tweede woningbouwlocatie voorziene woningen al mogelijk waren door middel van een uitwerkingsplicht in het voorheen geldende plan.

### 3.2 Nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Als eenmaal vaststaat dat een voorziene ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling, dan betekent dat nog niet dat per definitie moet worden getoetst aan de Ladder. Van belang is namelijk nog of de stedelijke ontwikkeling ook *nieuw* is. Daarvoor is al enige tijd de lijn dat naast een functiewijziging sprake moet zijn van nieuw ruimtebeslag. Een enkele functiewijziging is in beginsel onvoldoende voor het kwalificeren als nieuwe stedelijke ontwikkeling, het valt of staat met de vraag of sprake is van nieuw ruimtebeslag<sup>35</sup> en dus of de bebouwingsmogelijkheden al dan niet toenemen.<sup>36</sup> In beginsel, want dit is anders als de functiewijziging van dusdanige aard en omvang is dat ook zonder nieuw ruimtebeslag sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>37</sup> Recent deed zich zo'n

29 De jongste loot aan de boom wordt gevormd door de uitspraak ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1789. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de bouw van één individuele woning, gelet op de kleinschaligheid daarvan, geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in de Ladder is.

30 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:522, gepubliceerd in JOM 2016/208.

31 ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:514.

32 ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329, gepubliceerd in JOM 2015/924.

33 ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, gepubliceerd in JOM 2015/297.

34 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:903. Zie in gelijke zin over woningen op verschillende locaties die niet als één woningbouwlocatie worden aangemerkt ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1066.

35 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1066; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075; ABRvS 19 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:511.

36 ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3390, gepubliceerd in JOM 2015/1056.

37 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1465.

situatie voor, bij een bestemmingsplan dat voorzorg in het legaliseren van permanente bewoning van een recreatiepark. Hoewel er geen sprake was van nieuw ruimtebeslag, oordeelde de Afdeling dat gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging, waarbij permanente bewoning van 420 recreatiewoningen mogelijk wordt gemaakt, sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>38</sup>

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is verder de jurisprudentielijn relevant die de Afdeling het afgelopen jaar heeft ingezet met betrekking tot onbenutte planologische mogelijkheden.<sup>39</sup> Deze lijn komt erop neer dat het opnieuw bestemmen van een planologische mogelijkheid die reeds onder het voorheen vigerende bestemmingsplan gerealiseerd kon worden, niet hoeft te worden getoetst aan de Ladder. De Afdeling spreekt in dat geval van een onbenutte planologische mogelijkheid, die niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kwalificeert. Deze ingeslagen weg door de Afdeling leidt ertoe dat veel ontwikkelingen niet aan de Ladder hoeven te worden getoetst.

Er is ook nog sprake van een onbenutte planologische mogelijkheid die niet aan de Ladder hoeft te worden getoetst, als de ontwikkeling niet exact hetzelfde is als onder het voorheen geldende bestemmingsplan. Zo mag het bouwvlak enigszins verschuiven, mits geen c.q. nauwelijks sprake is van een toename van de oppervlakte van dat bouwvlak.<sup>40</sup>

Verder is evenmin sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als weliswaar het aantal m<sup>2</sup> van een bepaalde functie toeneemt, maar het aantal m<sup>2</sup> ruimtebeslag gelijk blijft. Zo is de toename van het aantal m<sup>2</sup> detailhandel geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als die toename wordt gerealiseerd door de functiewijziging van een deel van het pand waarin de detailhandel is gevestigd, zonder dat daarvoor nieuw ruimtebeslag nodig is.<sup>41</sup>

Opvallend is dat een bestemmingsplan dat weliswaar voorziet in een uitbreiding van het bouwvlak, maar tegelijkertijd de planologisch toegestane detailhandelsoppervlakte ten opzichte van het voorheen geldende plan substantieel afneemt, niet wordt aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.<sup>42</sup>

Een enkele keer doet zich nog de situatie voor dat geen sprake is van een bestaand bestemmingsplan. Waarmee moet dan worden vergeleken om te kunnen beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling? Recente heeft de ABRvS duidelijkheid verschaft op dit punt. In de uitspraak van 29 juni van dit jaar<sup>43</sup> ging het om het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein "Lage Weide" in de gemeente Utrecht. Dit bedrijventerrein bestaat al sinds de jaren veertig van de vorige eeuw. Lange tijd gold een groot aantal bestemmingsplannen voor dit gebied, die voor het merendeel verouderd waren. Met het bestemmingsplan

"Lage Weide" beoogt de gemeente de bestaande bebouwing en het gebruik van de gronden als zodanig te bestemmen. Appellanten stellen dat het plan in strijd is met de Ladder. Zij voeren in dit verband aan dat het plan voorziet in uitbreidingsruimte, aangezien het plan het mogelijk maakt om bedrijven tot en met categorie 4.1 te vestigen (en met afwijking tot 5.1) terwijl in de huidige situatie voornamelijk bedrijven met milieucategorie 3.2 en lager zijn gevestigd. De Afdeling overweegt dat voor de plandelen die worden bestreden voorheen het "Uitbreidingsplan in hoofdzak Lageweide" van toepassing was. Dit plan is tot stand gekomen onder de toen nog geldende Woningwet 1901. Uit de Invoeringswet van de Wro volgt dat dergelijke plannen hun rechtsgevolg behouden tot vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wro.<sup>44</sup> Daarmee heeft het uitbreidingsplan volgens de Afdeling op 1 juli 2013 zijn rechtsgevolg verloren. De Afdeling maakt vervolgens een vergelijking tussen het bestemmingsplan en de feitelijk bestaande situatie. Volgens de Afdeling sluit het plan wat betreft de daarin opgenomen bouw- en gebruiksmogelijkheden aan bij de feitelijk bestaande situatie die op grond van het vorige plan is gerealiseerd, dan wel nadien door middel van verleende vergunningen. Er wordt niet voorzien in nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden waardoor sprake is van nieuw ruimtebeslag of verruiming van de gebruiksmogelijkheden ten opzichte van de bestaande situatie. En daarmee is volgens de Afdeling geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het enkele gegeven dat een hogere milieucategorie wordt mogelijk gemaakt ten opzichte van de bestaande situatie, leidt niet tot een andere conclusie. Volgens de Afdeling is dat onvoldoende om te spreken van een "zodanige functiewijziging" op basis waarvan ook zonder nieuw ruimtebesluit sprake zou zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Datzelfde geldt voor de afwijkingsbevoegdheden waarmee een nog hogere milieucategorie of de vestiging van een Bevi-inrichting kan worden toegestaan. Van belang is dat het gehele bedrijventerrein is uitgegeven, er kan dus met het nieuwe plan geen sprake zijn van nieuw ruimtebeslag.

### 3.3 Besluiten

Het toepassingsbereik van de Ladder is – als gezegd – ook afhankelijk van het besluit dat ter toetsing voorligt. In artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is geregeld dat de Ladder van toepassing is op bestemmingsplannen. Maar niet alleen bestemmingsplannen moeten langs de treden van de Ladder worden gelegd. Ook inpassingsplannen<sup>45</sup>, wijzigingsplannen<sup>46</sup> en uitwerkingsplannen<sup>47</sup> moeten de toets doorstaan. Daarnaast is de Ladder van toepassing op provinciale verordeningen<sup>48</sup> en op de 'uitgebreide' omgevingsvergunning strijdig gebruik<sup>49</sup> (als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 van de Wabo). Voor de praktijk is van belang dat de Ladder niet van toepassing is op de zogenoemde kruit-

38 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, gepubliceerd in *OGR-Updates*, nr 2016/0118; *JOM* 2016/535.

39 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3972; ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062.

40 ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:370, gepubliceerd in *JOM* 2016/161.

41 ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3213.

42 ABRvS 30 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1614.

43 ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1814.

44 Zie in dit verband nog ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7012.

45 Artikel 1.1.1, tweede lid, Bro.

46 Artikel 1.1.1, derde lid, Bro.

47 Artikel 1.1.1, derde lid, Bro.

48 Artikel 3.1.6, derde lid, Bro.

49 Artikel 5.20 Bor.

melgevallen (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 van de Wabo) of de binnenplanse afwijking (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1, van de Wabo).<sup>50</sup>

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat zowel bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan als bij het vaststellen van een wijzigingsplan moet worden getoetst aan de Ladder.<sup>51</sup> Een dubbele toets dus. Het is de vraag hoe de Afdeling zou oordelen indien de wijziging niet door middel van een wijzigingsplan maar door middel van een apart bestemmingsplan mogelijk zou worden gemaakt. Wij wijzen op de jurisprudentie van de Afdeling rond uitwerkingsplannen. Op 24 februari jl. heeft de Afdeling geoordeeld dat het direct in een bestemmingsplan opnemen van de inhoud van een uitwerkingsplicht, niet opnieuw aan de Ladder hoeft te worden getoetst.<sup>52</sup> Dit omdat in dit geval geen sprake zou zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, maar een onbenutte planologische mogelijkheid. Deze hoeft, zoals hiervoor al aan de orde kwam, niet te worden getoetst aan de Ladder.

Deze uitspraak is opvallend. Met het uitwerken van een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan kan aan de toets van de Ladder worden ontkomen, terwijl op grond van artikel 1.1.1, derde lid, Bro het uitwerken van een uitwerkingsplicht in een uitwerkingsplan wel 'ladderplichtig' is. Recent heeft de Afdeling bevestigd dat bij een uitwerkingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling moet worden getoetst aan de Ladder.<sup>53</sup> Dit is enerzijds logisch, want op grond van artikel 1.1.1, derde lid, Bro is de Ladder ook van toepassing op uitwerkingsplannen. Anderzijds is het vreemd dat het uitwerking van een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan niet, maar in een uitwerkingsplan wél 'ladderplichtig' is.

## 4. Trede 1

Zoals bekend betreft de eerste trede van de ladder de beoordeling of de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Over- en ondercapaciteit moeten zo veel mogelijk worden voorkomen door regionaal af te stemmen bij de invulling van een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. De eerste trede blijkt uit de jurisprudentie in de praktijk de belangrijkste horde te zijn die genomen moet worden. Het afgelopen jaar is toepassing van deze trede verder uitgekristalliseerd in de jurisprudentie.

### 4.1 Behoefte

Bij de eerste trede wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het voorgestane ruimtelijke besluit. Alle ontwikkelingen die een plan mogelijk maakt, moeten worden meegenomen bij de toets aan de eerste trede. Bij een gemengde bestemming betekent dit concreet

dat voor iedere mogelijke functie (voor zover die valt aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling) op basis van die bestemming moet worden getoetst of sprake is van een actuele regionale behoefte.<sup>54</sup>

Bij het bepalen van de behoefte worden vraag en aanbod met elkaar vergeleken. Belangrijk is dat aan de aanbodzijde de (onbenutte) harde plancapaciteit binnen de regio betrokken moet worden.<sup>55</sup> Daarbij rijst in de praktijk regelmatig de vraag of een bepaalde ontwikkeling wel of niet meegenomen moet worden. De afgelopen periode is op dit punt meer duidelijkheid ontstaan. Zo heeft de Afdeling begin dit jaar bepaald dat een bestemmingsplan dat inmiddels is vernietigd door de Afdeling, niet langer meegerekend hoeft te worden bij het bepalen van de harde plancapaciteit. In een dergelijk geval staat immers niet op voorhand vast dat die plannen opnieuw zullen worden vastgesteld.<sup>56</sup> Ook plannen waarover de gemeente weliswaar in gesprek is, maar waarvoor nog geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, kunnen buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van de harde plancapaciteit.<sup>57</sup>

Waar het gaat om de behoefte is verder van belang dat uit de jurisprudentie van het afgelopen jaar lijkt te volgen dat meer ruimte bestaat om behoefte aanwezig te achten vanwege de concrete omstandigheden van het geval. Een mooi voorbeeld vormt de jurisprudentie rond het verplaatsen van bestaande functies. In de uitspraak van 24 februari 2016<sup>58</sup>, was sprake van het verplaatsen van een manege. Volgens de Afdeling stond de behoefte aan de manege vast, nu sprake was van een verplaatsing van een bestaande reeds jaren gevestigde manege. Daarbij was nog van belang dat de verplaatsing plaatsvond binnen de gemeente en dat er niet was voorzien in een uitbreiding van de bebouwing. In het verlengde van deze uitspraak ligt de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016.<sup>59</sup> In deze zaak was sprake van het verplaatsen van een bestaande ijsbaan. Ook hier werd de behoefte aanwezig geacht nu sprake was van het verplaatsen van een bestaande voorziening. Opvallend is wel dat, zo volgt uit de uitspraak, naast een enkele verplaatsing tevens sprake was van het uitbreiden van de gebruiksmogelijkheden tot een verharde recreatiebaan. Daarnaast werd voor het eerst multifunctioneel ruimtegebruik mogelijk gemaakt. Dat een bestaande functie wordt uitgebreid, lijkt dus niet af te doen aan de mogelijkheid om bij een bestaande functie eenvoudig de behoefte te motiveren.

50 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1664.

51 Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:201, r.o. 8.7, gepubliceerd in *NJB* 2016/460; *JOM* 2016/126; *AB* 2016/120, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

52 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:489.

53 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295, gepubliceerd in *OGR Updates.nl* 2016/0111; *JOM* 2016/453.

54 Vgl. ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1192; ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:653, gepubliceerd in *BR* 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.M.J. Swagemakers; *JOM* 2014/1112.

55 Vgl. ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, gepubliceerd in *BR* 2015/62, m.nt. R.S. Wertheim; *JOM* 2015/407; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, gepubliceerd in *JOM* 2015/324; ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:271, gepubliceerd in *JOM* 2015/229.

56 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:343, gepubliceerd in *JAF* 2016/586, m.nt. Van der Meijden; *JOM* 2016/150.

57 Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1894.

58 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:484, gepubliceerd in deze aflevering onder *Gst.* 2016/93, m.nt. A. Snijders, gepubliceerd in *JOM* 2016/180; *JG* 2016/17, m.nt. T. Barkhuysen en P.M.J.J. Swagemakers.

59 ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:866.

#### 4.2 *Behoeftte moet regionaal zijn*

Al vrij snel na inwerkingtreding van de Ladder bleek in de rechtspraak dat in het kader van de toetsing aan de eerste trede niet volstaan mag worden met het in kaart brengen van de gemeentelijke behoefte. Ook vraag en (planologisch) aanbod in de regio moeten in ogenschouw worden genomen.<sup>60</sup> Hoewel dit een duidelijke en reeds enkele jaren bestaande lijn is, ging het hier het afgelopen jaar toch nog een paar keer mis, doordat bij het vaststellen van een bestemmingsplan uitsluitend de eigen gemeente werd betrokken voor het bepalen van de behoefte.<sup>61</sup>

Over het bepalen van de regionale vraag naar ruimte, merkt de Handreiking op dat die per functie anders kan uitwerken. Ook uit de jurisprudentie volgt dat het type ontwikkeling de regio bepaalt.<sup>62</sup> Voor wonen zal vanuit praktisch oogpunt aangesloten moeten worden bij bestaande woningmarktgebieden, die vaak bepaald zijn op basis van woon-werkrelaties.<sup>63</sup> Wanneer we kijken naar de functie werken wordt aangesloten bij bestaande regionale indelingen zoals de arbeidsmarktregio of de Corop-regio. Ook die indelingen zijn voor de meeste werkgebieden gebaseerd op woon-werkrelaties. Bij detailhandel zal de regionale afbakening sterk vergelijkbaar zijn met de indeling bij wonen en werken. Wonen, werken en winkelen zijn dagelijkse activiteiten en een indeling gebaseerd op woon-werkafstanden ligt dan voor de hand.<sup>64</sup> Daarop bestaan wel uitzonderingen, bijvoorbeeld bij detailhandelfuncties die een groter verzorgingsgebied hebben en daarmee een bovenregionale markt bestrijken. De toekomstige regionale vraag is in sommige regio's onderzocht en vastgelegd in (bijvoorbeeld) provinciale visies over detailhandel. Daaraan liggen koopstromenonderzoeken ten grondslag en gegevens over de bevolkingsontwikkeling en concurrerend winkelaanbod.

Voor de functie "overige stedelijke voorzieningen", kan gedacht worden aan accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur, indoorsport en leisure. Sommige van deze stedelijke ontwikkelingen voorzien in een dagelijkse behoefte en in die gevallen zal het verzorgingsgebied overeenkomen met de afbakening van de regio op basis van woon-werkafstanden. Dat is anders bij voorzieningen die een groter verzorgingsgebied kennen. Ter illustratie verwijzen wij naar de

uitspraak over het bestemmingsplan van de gemeente Zoetermeer dat voorziet in het verlengen van de derde baan van SnowWorld.<sup>65</sup> In het kader van de Ladder was uitgegaan van een verzorgingsgebied van 75 km rondom SnowWorld. Dit gebied was gekozen op basis van de geografische spreiding van reserveringen voor SnowWorld en op de geografische spreiding van bezoekers van de website. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de gemeenteraad in redelijkheid van dit verzorgingsgebied uitgaan.

De regionale behoefte moet worden aangetoond door middel van concreet marktonderzoek. Het enkel verwijzen naar een visie, beleidsambities of regionale afspraken is onvoldoende.<sup>66</sup> De jurisprudentielijn dat dit anders is, indien aan dergelijke beleidsdocumenten concreet en voldoende actueel onderzoek ten grondslag ligt, is het afgelopen jaar doorgezet.<sup>67</sup>

Het feit dat vraag en aanbod op regionaal niveau bekeken moet worden, veronderstelt dat in regionaal verband afspraken worden gemaakt over stedelijke ontwikkelingen. In de praktijk is dat vaak al het geval daar waar het gaat om woningbouw. De ervaring leert dat dit echter in mindere mate het geval is waar het gaat om horeca, maatschappelijke voorzieningen en detailhandel. In de praktijk bestond nog wel de vraag of in regionaal verband een concreet besluit moet zijn genomen over de afstemming. De Afdeling oordeelde eind 2015 dat artikel 3.1.6, tweede lid, Bro dat niet vereist.<sup>68</sup>

#### 4.3 *Regionale behoefte moet actueel zijn*

In de praktijk bestaat soms het idee dat de regionale behoefte concreet aanwezig moet zijn op het moment dat het ruimtelijk besluit wordt vastgesteld. Dit is niet juist. De Ladder vereist een actuele regionale behoefte. De eis dat de behoefte actueel is, betekent "slechts" dat vast moet komen te staan dat binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied gerealiseerd kan worden. De Afdeling heeft dit het afgelopen jaar nog eens bevestigd.<sup>69</sup>

#### 4.4 *Kwalitatieve behoefte*

In het vorenstaande is ingegaan op de kwantitatieve behoefte; bestaat er voldoende marktruimte voor een bepaalde ontwikkeling. De actuele regionale behoefte kan echter ook in kwalitatief opzicht bestaan. Hiermee mag rekening

60 ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4424; ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570.

61 ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1541. Zie verder nog ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208 over een nieuwe locatie voor een grootschalig datacenter voor mondiaal opererende bedrijven zoals Microsoft en Google. Naar het oordeel van de Afdeling leent de Ladder zich niet voor toepassing op een dergelijke ontwikkeling. Het is immers in verband met het verzorgingsgebied van het datacenter niet doenlijk de actuele regionale behoefte hieraan te beschrijven. ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195; ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1113, gepubliceerd in *JOM* 2015/1187; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, gepubliceerd in *JOM* 2015/324.

62 ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:494, gepubliceerd in *JOM* 2015/278; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106.

63 Als hulpmiddel voor het bepalen van de toekomstige regionale vraag naar woningen zijn allerlei prognosemodellen beschikbaar, zoals PEARL en IBP-Primos.

64 ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106.

65 ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1099.

66 ABRvS (vz.) 21 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1391; ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, gepubliceerd in *Gst.* 2015/37, m.nt. J.W. van Zundert; *M en R* 2015/54, m.nt. M.M. Kaajan; *JOM* 2015/737; *TGMA* 2015/5, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans en A.A. Freriks.

67 ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:487, gepubliceerd in *JOM* 2015/277; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:459.

68 ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444, gepubliceerd in *JOM* 2015/1076.

69 ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609, gepubliceerd in *JOM* 2015/296; *JBO* 2015/128, m.nt. D. van der Meijden.

worden gehouden in het besluitvormingsproces.<sup>70</sup> De kwalitatieve behoefte betreft de behoefte aan het specifieke karakter van de mogelijk gemaakte ontwikkeling, bijvoorbeeld een bijzonder woonmilieu of een specifieke vorm van detailhandel. In de eerste jaren na inwerkingtreding van de Ladder was het aantal uitspraken waarin – mede – met een beroep op de kwalitatieve behoefte de actuele regionale behoefte werd onderbouwd op één hand te tellen.<sup>71</sup> De rechtspraak van het afgelopen jaar laat echter zien dat er in het kader van de Ladder in toenemende mate met succes een beroep wordt gedaan op de aanwezigheid van een kwalitatieve behoefte. Een mooi voorbeeld vormt de uitspraak van de ABRvS van 25 februari 2016.<sup>72</sup> In deze zaak ging het om een bestemmingsplan van de gemeente Aalburg dat voorzag in een nieuwe zijarm van de Afgedamde Maas, met daaraan 20 watergebonden en zeven vrijstaande woningen voor permanente bewoning in het duurdere segment. Hoewel binnen de regio sprake was van een mismatch tussen het aanbod – vooral duurdere koopwoningen – en de vraag – vooral naar goedkopere huurwoningen, was de Afdeling van oordeel dat de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt had kunnen stellen dat de behoefte aanwezig was. Daarbij was niet alleen van belang dat sprake was van een beperkt aantal woningen, maar ook dat juist binnen de gemeente Aalburg een specifieke behoefte bestond aan woningen in het duurdere segment.

## 5. Trede 2

Als de eerste trede zonder kleerscheuren wordt doorstaan, dan wordt toegekomen aan de toets van de tweede trede. Deze toets komt neer op de vraag of de voorziene ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, al dan niet door transformatie of herstructurering, kan worden gerealiseerd. Indien dat niet het geval is, dan betekent dat niet dat een ontwikkeling geen doorgang kan vinden. Het gaat erom of inzichtelijk is gemaakt dat het ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied niet mogelijk is.<sup>73</sup> Het is ook niet vereist dat eerst alle binnenstedelijke locaties moeten worden opgevuld, alvorens buiten bestaand stedelijk gebied ont-

wikkeld kan worden.<sup>74</sup> Bovendien eist de tweede trede ook niet dat eerst bestaande gebouwen binnen stedelijk gebied worden hergebruikt of vervangen.<sup>75</sup> Er hoeft alleen naar mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied binnen de bij de eerste trede gehanteerde regio te worden gekeken.<sup>76</sup> En als eenmaal vaststaat dat een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd, dan hoeft niet meer te worden onderzocht of dit ook nog elders binnen bestaand stedelijk gebied kan.<sup>77</sup>

Wat is nu bestaand stedelijk gebied? Uit de definitie van het Bro volgt dat het gaat om een ‘bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing’. Daarvan is niet alleen sprake als er daadwerkelijk sprake is van bebouwing. Ook de ontwikkeling op de locatie van een voormalig sportveld is geaccepteerd als een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.<sup>78</sup> Een bijzondere categorie van de definitie van bestaand stedelijk gebied vormt ‘stedelijk groen’. Daarvan is sprake als gronden onder de bestemming “Groenvoorziening” bestemd zijn voor groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en voet- en fietspaden. Daarbij is ook relevant of de gronden aangrenzend aan de woonbebouwing zijn gelegen. In dat geval is sprake van ‘stedelijk groen’ en dus bestaand stedelijk gebied.<sup>79</sup>

Uiteindelijk gaat het niet om de feitelijke situatie, maar om de planologische situatie voor het bepalen of sprake is van bestaand stedelijk gebied.<sup>80</sup> Dat geldt ook als tijdelijk een natuurbestemming aan gronden wordt toegekend, terwijl daarvoor sprake was van stedelijk gebied en het ook daarna weer de bedoeling is om een stedelijke ontwikkeling te voorzien op die gronden. Dat was aan de orde bij een voormalig kassengebied dat tijdelijk, voordat de al geplande woningbouw kon worden gerealiseerd, de bestemming natuur kreeg.<sup>81</sup>

Maar let op: als gronden een agrarische bestemming hebben (en die gronden ook als zodanig worden gebruikt), dan leiden de omstandigheden dat die locatie 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 kwalificeert als bestaand stedelijk

70 Aldus recentelijk nog ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1541; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195, gepubliceerd in *JOM* 2016/369; *JM* 2016/84, m.nt. F. Arents.

71 Vgl. ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2475; ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331, gepubliceerd in *JOM* 2014/691; ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3638, gepubliceerd in *JOM* 2013/557.

72 ABRvS 25 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:571, gepubliceerd in *JBO* 2016/63, m.nt. mr. drs. D. van der Meijden; *JWA* 2016/5, m.nt. D. van der Meijden; *JOM* 2016/250. Zie voor overige uitspraken rond kwalitatieve behoefte bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1745; ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1104; ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2968; ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1640, gepubliceerd in *JBO* 2015/202, m.nt. D. van der Meijden; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:454, gepubliceerd in *JOM* 2015/268; *BR* 2015/46, m.nt. E.W.J. de Groot; ABRvS 13 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:147.

73 ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1745; ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:24, gepubliceerd in *JOM* 2016/90; ABRvS 22 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:184.

74 ABRvS 5 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2014:307, gepubliceerd in *JOM* 2014/157; *JM* 2014/55, m.nt. J.S. Haakmeester; *JG* 2014/20, m.nt. J.J. Thoonen.

75 ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:49.

76 ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1541.

77 ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125, gepubliceerd in *JOM* 2016/97.

78 ABRvS 25 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:571, gepubliceerd in *JBO* 2016/63, m.nt. D. van der Meijden; *JWA* 2016/5, m.nt. D. van der Meijden; *JOM* 2016/250. Zie in vergelijkbare zin ook ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126, gepubliceerd in *JOM* 2015/706; *JBO* 2015/281, m.nt. D. van der Meijden; ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581, gepubliceerd in *JOM* 2015/495.

79 ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125, gepubliceerd in *JOM* 2016/97. Zie voor een ander voorbeeld van stedelijk groen ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:946.

80 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654, gepubliceerd in *JOM* 2015/50; *JM* 2015/25, m.nt. S.M. van Velsen en J.S. Haakmeester.

81 ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653, gepubliceerd in *JOM* 2015/297.



gebied.<sup>82</sup> Dat zelfde geldt voor een plangebied dat niet als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt, ondanks het feit dat het gebied wel binnen de rode contour zoals bedoeld in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie ligt. Dat enkele gegeven maakt niet dat sprake is van bestaand stedelijk gebied.<sup>83</sup>

## 6. Trede 3

Uitsluitend als een ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden, komt de toets aan de derde trede in beeld. Alleen dan moet worden aangetoond dat de beoogde locatie passend ontsloten is. Passend wordt in de praktijk vaak omschreven als 'multimodale ontsluiting'. Daarmee dient de buitenstedelijke locatie dus op meerdere wijzen, passend te zijn ontsloten om de toets aan de derde trede te doorstaan. Of een locatie passend is ontsloten, hangt in sterke mate van de voorziene ontwikkeling. Kleinschalige ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld (naast per auto) passend worden ontsloten door een fietsverbinding. Niet vereist is dat een hippisch recreatiebedrijf goed ontsloten moet zijn voor openbaar vervoer. Veel gasten zullen immers hun paard meenemen en dit is uitsluitend mogelijk per auto met een paardentrailer. Gelet op de grootte van de marktregio van het recreatiebedrijf, welke provincie en landsgrens overstijgend is, is aannemelijk dat ook bezoekers zonder paard gebruik zullen maken van de auto.<sup>84</sup>

Er is tot dusver maar weinig jurisprudentie verschenen over de derde trede. Daarmee is er ook niet veel nieuws te melden. De weinige jurisprudentie die er is, toont dat de toets niet al te streng wordt opgevat. Zo volgt uit een recente uitspraak dat het niet beschikbaar zijn van het openbaar vervoer, één van de wijzen waarmee een locatie is ontsloten, 'in de avond en in het weekend' niet tot gevolg heeft dat de locatie niet passend is ontsloten.<sup>85</sup> En nu SnowWorld zowel voor autoverkeer als per openbaar vervoer – namelijk onder meer een bushalte op 500 meter afstand – is ontsloten, is sprake van een adequate ontsluiting van het plangebied.<sup>86</sup>

## 7. Naar een Ladder 2.0

In het vorenstaande is ingegaan op de meest recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de Ladder. Ook op wetgevingsvlak is de Ladder volop in beweging. Bij brief van 23 november 2015<sup>87</sup> heeft de Minister van IenM de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond het aanpassen van de Ladder. De gedachte om de Ladder aan te passen komt voort uit de door de praktijk ervaren knelpunten bij de toepassing daarvan. Het betreft in het bijzonder het

onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. De minister wil een oplossing bieden voor deze knelpunten. De oplossing wordt gevonden in het aanpassen van de Ladder waarmee tegelijkertijd de doeltreffendheid van de Ladder behouden blijft.

Op 23 juni 2016 heeft de Minister van IenM een brief met een voorstel voor aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>88</sup> De Minister wil met deze aanpassing de Ladder terugbrengen naar de essentie; de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Om terug te gaan naar de kern wordt een aantal wijzigingen voorgesteld. Wij zullen een aantal van deze wijzigingen behandelen.

De eerste, en daarmee meest opvallende, wijziging is dat de Ladder eigenlijk geen Ladder meer zal zijn met diverse treden die doorlopen moeten worden. De eerste en tweede trede worden in een eenvoudiger en compactere vorm samengevoegd. De derde trede komt te vervallen. Daarmee zal sprake zijn van een meer integraal afgewogen toets.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven onder paragraaf 3.3 geldt in beginsel een dubbele Laddertoets bij uitwerkings- en wijzigingsplannen. In de praktijk leidt dit tot dubbele onderzoekslasten. De Minister wil dit beperken. Een andere belangrijke wijziging die wordt voorgesteld, is dat er een nieuw artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro wordt vastgesteld. Op grond van deze bepaling kan de toets aan de Ladder worden doorgeschoven naar het wijzigings- of uitwerkingsplan. Bij het moederplan kan worden volstaan met een wat globalere motivering.<sup>89</sup> Het huidige artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro komt te vervallen. Hierdoor is de Ladder niet meer van toepassing op provinciale verordeningen. De reden hiervoor is erin gelegen dat provinciale verordeningen in de praktijk niet voorzien in het aanwijzen van locaties voor stedelijke ontwikkelingen.<sup>90</sup>

Naast genoemde wijzigingen blijven diverse elementen uit de huidige ladder gehandhaafd. In dit verband is bijvoorbeeld van belang dat de Minister de begrippen "stedelijke ontwikkeling" en "bestaand stedelijk gebied" niet zal wijzigen. Volgens de Minister zijn de contouren van deze begrippen reeds voldoende geschetst in de jurisprudentie. Wel zal op beide begrippen en bijbehorende jurisprudentie worden ingegaan in de nieuwe Handreiking.

Op dit moment ligt de ontwerp wijziging ter inzage tot medio september. De Minister is voornemens om het wij-

82 ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, gepubliceerd in *BR* 2015/62, m.nt. R.S. Wertheim; *JOM* 2015/407.

83 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1211. Zie in gelijke zin ook ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.

84 ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1745.

85 ABRvS 22 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:184.

86 ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1099, gepubliceerd in *JOM* 2016/334. Zie voor een vergelijkbare overweging ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1434.

87 *Kamerstukken II* 2015/16, 33962, nr. 182.

88 *Kamerstukken II* 2015/16, 33962, nr. 188.

89 Ontwerp wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking, p. 6.

90 Ontwerp wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking, p. 4.

zigingsvoorstel in het najaar aan de Raad van State toe te zenden voor advies. Parallel aan dit traject wordt gewerkt aan het opzetten van een helpdesk en aan een grondige herziening van de Handreiking. De nieuwe Handreiking wordt beter toegesneden op de praktijk van de Ladder en zal worden voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

Het streven is om de herziene Ladder in 2017 in werking te laten treden. Vervolgens zal deze te zijner tijd via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

## 8. Conclusie

In dit overzichtsartikel hebben wij de belangrijkste ontwikkelingen van afgelopen jaar rond de Ladder op een rijtje gezet. Van belang is dat afgelopen jaar een drempel is opgeworpen voor concurrenten om een beroep te kunnen doen op de Ladder. Uit jurisprudentie van de Afdeling lijkt verder ook inhoudelijk op een aantal punten een tendens waarneembaar die de strenge toets van de Ladder afzwakt. Het toepassingsbereik lijkt kleiner te zijn geworden: er lijkt een trede terug te worden gegaan. Bovendien wordt steeds meer waarde toegekend aan kwalitatieve argumenten bij het aantonen van de behoefte aan een ontwikkeling. Daarmee wordt het voldoen aan de eerste trede in een aantal gevallen eenvoudiger.

Ook op wetgevingsvlak worden momenteel stappen gezet rond de Ladder. Dat de Ladder verlamd kan werken bij het opstellen van globale en flexibele bestemmingsplannen wordt door de minister als één van de belangrijke knelpunten gesignaleerd en erkend. Om deze en andere knelpunten op te lossen, is zij voornemens om de Ladder aan te passen. Uiteindelijk valt of staat het doorstaan van de toets aan de Ladder met de onderbouwing. Het betreft immers "slechts" een motiveringsvereiste. Als met onderzoek kan worden aangetoond dat behoefte bestaat aan een bepaalde ontwikkeling, dan hoeft voor het beklimmen van de treden niet te worden gevreesd. Het is zaak om jurisprudentie van de Afdeling in de gaten te houden, nu deze – ook nu nog, en juist nu – volop in beweging is!<sup>91</sup>

Het aanpassen van de Ladder brengt hierin geen verandering, behalve dan dat er geen drie treden meer zullen zijn die beklommen moeten worden. De eerste en tweede trede worden in een eenvoudiger en compactere vorm samengevoegd. De derde trede komt te vervallen. Daarmee zal sprake zijn van een meer integraal afgewogen toets. Hoe deze toets uitpakt in de praktijk is nog onduidelijk. Twee treden terug, maar voor de praktijk een grote stap vooruit!? De toekomst zal het leren.

91 Vrijwel wekelijks worden er interessante uitspraken gedaan door de Afdeling over het toepassen van de Ladder. Om eenvoudig up-to-date te blijven, verwijzen wij u graag naar [www.blogomgevingsrecht.nl](http://www.blogomgevingsrecht.nl).