

Stibbe

**BUREAU** >>>>  
**STEDELIJKE** >>>>  
**PLANNING** >>>>

# DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

***HANDLEIDING EN JURIDISCHE Q & A***

*dr. P.C.M. van der Heijde*

*mr. J.C. van Oosten*



*Versie 1 juli 2015*



# Inhoudsopgave

1	Voorwoord .....	3
2	De systematiek van de Ladder .....	4
3	Tips voor toepassing van de Ladder in de praktijk .....	5
4	Toepassing van de Ladder - Juridische Q & A .....	10
4.1	Welke bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening hebben betrekking op de Ladder voor duurzame verstedelijking? .....	10
4.2	Wat is het formele toepassingsbereik van artikel 3.1.6 lid 2 Bro? .....	11
4.3	Wat is het materiële toepassingsbereik van de Ladder (wanneer is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling)? .....	12
4.4	Schrijft de Ladder een materiële uitkomst voor?.....	15
4.5	Wat valt onder het bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro? .....	15
4.6	Trede 1: Wat is een actuele regionale behoefte in de zin van artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder a Bro? .....	16
4.7	Trede 2: Hoe wordt getoetst in hoeverre in een actuele regionale behoefte kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro? .....	23
4.8	Trede 3: hoe wordt omgegaan met een stedelijke ontwikkeling die niet binnen bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden en die passend ontsloten moet worden als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder c Bro? .....	25
4.9	Wat staat er in het Bro over de verhouding tussen de Dienstenrichtlijn en de Ladder als bedoeld (artikel 3.1.6 lid 4 Bro)?.....	25
4.10	In een juridische procedure: welke rol speelt het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a Algemene wet bestuursrecht bij beroepsgronden met betrekking tot de Ladder?.....	26
4.11	In een juridische procedure: leent een gebrekkige toepassing van de Ladder zich voor toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a Algemene wet bestuursrecht? .....	28
4.12	Hoe gaat de Afdeling om met contra-expertises? .....	28
4.13	Is het eenvoudig planologische medewerking te weigeren wegens strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro? .....	29
4.14	Zijn er wijzigingen in de Ladder te verwachten? .....	29
4.15	Wat gebeurt er met de Ladder in de Omgevingswet? .....	29
	Over de auteurs .....	30
	Over de praktijkgroep bestuursrecht van Stibbe .....	31
	Over Bureau Stedelijke Planning .....	32



# 1 Voorwoord

De Ladder voor duurzame verstedelijking (Ladder) is een actueel en relevant thema in de ruimtelijke ordening.

Door tendensen als lokale bevolkingskrimp door ontgroening en vergrijzing, de afnemende behoefte aan fysieke winkels door een toename van internetverkoop en de afnemende behoefte aan kantoren door 'het nieuwe werken', is er in veel gebieden feitelijk minder behoefte aan nieuwe verstedelijking. Tegelijkertijd streeft iedere kern naar het op peil houden van een gepast voorzieningenniveau om de lokale leefbaarheid op peil te houden of om de rol als regionale centrumfunctie te kunnen vervullen. Om te voorkomen dat voor leegstand wordt gebouwd, is regionale afstemming het sleutelwoord.

De Treden van de Ladder zijn de instrumenten aan de hand waarvan tot een gebalanceerde regionale ontwikkeling kan worden gekomen. Wij merken echter dat bij overheden, juristen en planologen veel vragen bestaan over een juist en effectief gebruik van de Ladder.

Daarom hebben wij deze Handleiding opgesteld, die handvatten biedt om te komen tot een nuttige en praktische toepassing van de Ladder die bovendien “Raad van State”-proof is.

Het eerste deel van deze Handleiding bevat praktische tips voor een goede en gedegen verantwoording aan de Treden van de Ladder, het tweede deel bevat een juridische Q & A op basis van uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot en met 24 juni 2015 heeft gedaan.

Pieter van der Heijde  
Algemeen directeur  
Bureau Stedelijke Planning

Jan van Oosten  
Advocaat omgevingsrecht  
Stibbe



## 2 De systematiek van de Ladder

Om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren, dienen provincies en gemeenten de benutting van ruimte te motiveren in de belangrijkste ruimtelijke besluiten. Daartoe is artikel 3.1.6 lid 2 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geïntroduceerd. Op grond van deze bepaling dienen overheden nieuwe stedelijke ontwikkelingen standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen.

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

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

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

Trede 3: indien uit de beschrijving van Trede 2 blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio, dan dient te worden beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

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

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

Deze en andere vragen komen in het vervolg aan bod.



## 3 Tips voor toepassing van de Ladder in de praktijk

### **Een zorgvuldige toepassing verbetert de stedelijke ontwikkeling en versnelt het proces**

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

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

Bezien vanuit het belang dat de wetgever hecht aan een tijdige afweging van het programma waarin het ruimtelijke besluit voorziet, is het aan te bevelen om de Ladder eerder toe te passen dan in het besluit waarvoor dat wettelijk verplicht is. Een verantwoording aan de Ladder kan dan al plaatsvinden als onderlegger bij (provinciale) structuurvisies, thematische beleidsvisies, herprogrammering en in de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen. Bij een eventuele procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het ook sterker als de Ladder in een vroeg stadium bij de planvorming is betrokken dan pas – bij wijze van reparatie – gedurende de beroepsprocedure.

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

### **De toepassing van Trede 1: actuele regionale behoefte per functie**

#### *Actualiteit*

Voor de onderbouwing is een tijdshorizon van 10 jaar het meest geschikt, omdat dit de looptijd is van een bestemmingsplan. Voor deze periode valt ook goed een reële inschatting te maken van de ontwikkeling van vraag en aanbod.





## *Regio*

Voor de berekening van de regionale behoefte is een zorgvuldige begrenzing van het onderzoeksgebied cruciaal. De [Handreiking](#) van I&M adviseert om het onderzoeksgebied bij voorkeur gelijk te stellen aan het Corop-gebied. Op zich is dit een logische regio-indeling maar deze dient wel overeen te komen met de feitelijke marktsituatie; de begrenzing van het gebied dient samen te vallen met het belangrijkste deel van de vraag-aanbod-relaties. En deze verschillen sterk per functie en per regio. Daarnaast is het van belang om zowel een primair als secundair onderzoeksgebied te hanteren en de interactie tussen deze gebieden in het onderzoek te betrekken.

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

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

## *Behoeft*

Bij het bepalen van de regionale behoefte aan een specifieke functie dient bij voorkeur zowel de totale behoefte berekend te worden als de behoefte per deelsegment. In de praktijk kan het namelijk zo zijn dat er geen sprake is van een regionale behoefte aan een bepaalde functie, maar wel aan bepaalde onderdelen. In een regio kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overaanbod aan woningen terwijl er een tekort is aan appartementen. De regionale behoefte-raming dient zoveel mogelijk kwantitatief van aard te zijn, en waar nodig aangevuld met een kwalitatieve onderbouwing.

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

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



De aanbodzijde van het marktonderzoek bestaat uit een combinatie van het huidige en het toekomstige aanbod. Hanteer hierbij alleen het harde aanbod in de vorm van vastgestelde ontwerpbestemmingsplannen. Een punt van aandacht hierbij is hoe moet worden omgegaan met het aanbod ten gevolge van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsbevoegdheden in globale bestemmingsplannen. Daarnaast zijn diverse kwalitatieve kenmerken van het aanbod niet vastgelegd in bestemmingsplannen, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen koop en huur en de prijssegmenten. Bij een flexibel bestemmingsplan dienen in principe alle mogelijke bestemmingen gepaard te gaan met een onderbouwing van de behoefte.

De methodiek voor het bepalen van de regionale behoefteeraming verschilt sterk per functie:

**Wonen:** de [Handreiking](#) van I&M verwijst hier naar prognosemodellen zoals PEARL en IBP-Primos. Let echter op: vrijwel geen enkele prognose in Nederland is puur vraaggericht. Meestal zijn hier ook de effecten van het aanbod in verwerkt. Het is belangrijk om zorgvuldig te bepalen welke bevolkingsprognose het beste gebruikt kan worden en welke economische scenario's gehanteerd worden. Aangezien deze keuzes zeer bepalend zijn voor de uitkomsten dienen deze goed onderbouwd te zijn.

**Werken:** de [Handreiking](#) van I&M geeft aan dat de BLM-systematiek een veel gebruikte methodiek is om de vraag te berekenen. Bij bedrijventerreinen wordt deze uitgedrukt in het aantal hectare en bij kantoren in vierkante meters. De prognose van de werkgelegenheid in combinatie met de zogenaamde terreinquotiënt is hier leidend. Maar let op: de prognoses van de werkgelegenheid zijn sterk afhankelijk van het gehanteerde economische scenario. De terreinquotiënten verschillen daarnaast sterk per sector en per regio.

Vanwege de grote onzekerheden bij de berekening van de toekomstige vraag bevelen wij aan om naast bovengenoemde berekening tevens een tweede methodiek te hanteren die is gebaseerd op de historische uitgifte van bedrijventerreinen of kantoren. Hierbij dient wel sterk rekening gehouden te worden met conjuncturele invloeden.

**Detailhandel:** Voor de vraag verwijst de [Handreiking](#) van I&M naar koopstromenonderzoeken, te verwachten ontwikkelingen van de bevolking en de ruimtelijke structuur van winkelgebieden. Bij het beoordelen van de behoefte dient ook de leegstand betrokken te worden. De nota van toelichting bij de Ladder vraagt bijzondere aandacht voor detailhandel. Daarin staat dat gemeenten bij iedere detailhandelsontwikkeling dienen aan te tonen op welke wijze rekening is gehouden met het tegengaan van leegstand. Daarbij hoort ook een antwoord op de vraag waarom niet de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden. Pas nadat



de benutting van leegstand is verdisconteerd resteert de regionale behoefte aan additionele winkelmeters. Echter, zoals nader wordt toegelicht in de juridische Q & A, vergt de Afdeling niet dat alle bestaande leegstaande winkelruimte is benut alvorens een nieuwe detailhandelsontwikkeling mag worden toegestaan.

**Overige stedelijke voorzieningen:** in de [Handreiking](#) van I&M worden genoemd onderwijs, zorg, cultuur, bestuur, indoor sport en leisure. Voor de berekening van de vraag wordt in de [Handreiking](#) van I&M verwezen naar bevolkingsontwikkeling en leeftijdsopbouw. In de praktijk ligt dit echter veel complexer en is maatwerk nodig voor ieder soort voorziening.

### **De toepassing van Trede 2 en 3: de ruimtelijke afweging van het programma**

Het doel van Trede 2 en 3 is een zorgvuldige ruimtelijke afweging van het beoogde programma waarvan in Trede 1 de behoefte is aangetoond. De Ladder streeft vanuit het perspectief van duurzaamheid na om zo veel mogelijk te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied.

Wanneer het een locatie buiten bestaand stedelijk gebied betreft, dient een afweging van alternatieve locaties binnen het stedelijk gebied plaats te vinden. Dit betreft alle mogelijke locaties en vastgoedobjecten in de regio die beschikbaar zijn om de functie op te vangen, inclusief de kansen vanuit herstructurering en transformatie. De locatie buiten het bestaand stedelijk gebied dient bij voorkeur multimodaal bereikbaar te zijn.

De (financiële) haalbaarheid en planologisch-juridische belemmeringen zijn relevante factoren, maar dienen wel in totaliteit te worden beschouwd. Zo zijn de kosten voor de aanleg van infrastructuur om de locatie te ontsluiten ook onderdeel van de afweging. In de praktijk is een groot probleem dat herontwikkeling van binnenstedelijk gebied veelal gepaard gaat met een onrendabele top. Indien er sprake is van een regionale behoefte die niet op (financieel) haalbare wijze in binnenstedelijk gebied ingepast kan worden mag buiten bestaand stedelijk gebied gebouwd worden. Bij de keuze van de locatie is de (toekomstige) multimodaliteit leidend.

In de praktijk is dit onderdeel van de Ladder in veel gevallen theoretisch, omdat meestal sprake is van de onderbouwing van een specifieke locatie. Bovendien is er in de praktijk niet altijd sprake van meerdere geschikte locaties voor de beoogde ontwikkeling. Onderdeel van de afweging is of de locatie wel past bij de vestigingseisen van specifieke groepen eindgebruikers. Voor grootschalig logistiek vastgoed is bijvoorbeeld de ligging nabij een afslag van een snelweg cruciaal.





## **Tot slot**

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



## 4 Toepassing van de Ladder - Juridische Q & A

### 4.1 Welke bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening hebben betrekking op de Ladder voor duurzame verstedelijking?

Artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro:

*"bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;"*

Artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro:

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

Artikel 3.1.6 lid 2 – 4 Bro:

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

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

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

*c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.*

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

*4. Een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst*



*als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening."*

---

## 4.2 Wat is het formele toepassingsbereik van artikel 3.1.6 lid 2 Bro?

### Welke besluiten vallen onder het bereik van de Ladder?

Onder het bereik van de Ladder vallen bestemmingsplannen en provinciale en rijksinpassingsplannen,<sup>1</sup> wijzigings- en uitwerkingsplannen en rijksbestemmingsplannen,<sup>2</sup> omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik waarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist<sup>3</sup> en provinciale verordeningen.<sup>4</sup>

### Hoe moet met de Ladder worden omgegaan in globale plannen met uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden?

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro is van toepassing op bestemmingsplannen met inbegrip van de daarin eventueel opgenomen wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht.<sup>5</sup> Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan houdt in dat het gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Daarom dient reeds bij de vaststelling van het bestemmingsplan dat voorziet in een wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsplicht te zijn onderzocht of de daarin gemaakte ontwikkelingen (bezien vanuit de maximale planologische mogelijkheden) vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. In lijn hiermee dient de raad ook bij vaststelling van het moederplan inzicht te geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze stedelijke ontwikkeling in het licht van de voorwaarden ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro binnen het plangebied zal

---

<sup>1</sup> Artikel 3.1.6 lid 2 jo artikel 1.1.1 lid 2 Bro.

<sup>2</sup> Artikel 3.1.6 lid 2 jo artikel 1.1.1 lid 3 Bro.

<sup>3</sup> Artikel 3.1.6 lid 2 Bro jo artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht.

<sup>4</sup> Artikel 3.1.6 lid 4 Bro.

<sup>5</sup> O.a. ABRvS 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:307](#), r.o. 11.7; ABRvS 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:340](#), r.o. 6.6; en (impliciet) ABRvS 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1038](#), r.o. 4.3.



kunnen worden gerealiseerd. De verantwoording aan de Ladder kan dus niet worden doorgeschoven naar de fase waarin het wijzigings- of uitwerkingsplan wordt vastgesteld.<sup>6</sup>

### **Hoe moet met de Ladder worden omgegaan in wijzigings- en uitwerkingsplannen?**

Ook ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan moet worden voldaan aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro.<sup>7</sup> De Afdeling heeft nog niet geoordeeld dat 3.1.6 lid 2 Bro van toepassing is wanneer het uitwerkingsplannen betreft, maar dit ligt voor de hand nu uit artikel 3.1.6 lid 2 jo 1.1.1 lid 3 Bro volgt dat de Ladder ook van toepassing is op uitwerkingsplannen.<sup>8</sup>

---

## **4.3 Wat is het materiële toepassingsbereik van de Ladder (wanneer is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling)?**

### **Wat is het materiële toepassingsbereik van de Ladder?**

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

### **Wat is de minimumomvang van een stedelijke ontwikkeling?**

Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de volgende ontwikkelingen niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kwalificeren: enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie;<sup>9</sup> een bedrijfsgebouw met een oppervlakte van maximaal 400 m<sup>2</sup> binnen een plandeel met de bestemming "Bedrijf" met een oppervlakte van ongeveer 2.360 m<sup>2</sup>;<sup>10</sup> acht woningen;<sup>11</sup> en ook tien woningen niet (behoudens samenhang met een groter woningbouwproject, zie hierna).<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> ABRvS 19 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4151](#), r.o. 14.2; en ABRvS 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:609](#).

<sup>7</sup> ABRvS 17 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4547](#), r.o. 5.3 – 5.4.

<sup>8</sup> Artikel 3.1.6 lid 2 Bro jo artikel 1.1.1 lid 3 Bro.

<sup>9</sup> ABRvS 17 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3398](#), r.o. 9.2.

<sup>10</sup> ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1442](#), r.o. 5.5.1.

<sup>11</sup> ABRvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4720](#), r.o. 3.3.

<sup>12</sup> ABRvS 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#), r.o. 3 en 8.2.



Wel als nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gekwalificeerd: een supermarkt<sup>13</sup> en twaalf appartementen.<sup>14</sup> Ook tien (of zelfs twee) woningen kwalificeren als een stedelijke ontwikkeling, indien deze onderdeel zijn van een voorgenomen omvangrijker woningbouwproject waarvoor afzonderlijke ruimtelijke besluiten moeten worden genomen. In dat geval kwalificeert het woningbouwproject als geheel als woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 1 aanhef en onder i Bro, waardoor sprake is van een stedelijke ontwikkeling.<sup>15</sup> Overigens neemt de omstandigheid dat een ontwikkeling te gering is om als stedelijke ontwikkeling te kwalificeren niet weg dat de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling wel in het kader van de uitvoerbaarheidstoets (artikel 3.1.6 lid 1 aanhef en onder f Bro) dient te zijn onderbouwd.<sup>16</sup>

### **Hoe wordt omgegaan met conserverende bestemmingen en nieuwe stedelijke ontwikkelingen?**

Een conserverende bestemming waarmee niet wordt voorzien in aanvullende bebouwing ten opzichte van het voorgaande onherroepelijke plan, is geen stedelijke ontwikkeling.<sup>17</sup> Indien het voorgaande – niet-onherroepelijke – bestemmingsplan is vastgesteld vóór inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro en het opvolgende conserverende (artikel 6:19 Awb-)plan daarna en het voorgaande plan nog niet is gerealiseerd, dan is geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>18</sup> Indien zowel het oude als het nieuwe – conserverende – (artikel 6:19 Awb-)plan beide zijn vastgesteld na inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, de bebouwing nog niet overeenkomstig het oude plan was opgericht en het oude plan nog niet onherroepelijk is, dan voorziet (ook) het nieuwe – conserverende – (artikel 6:19 Awb-)plan in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>19</sup> Indien het voorgaande plan, dat is vastgesteld voor inwerkingtreding van de Ladder, bebouwing onder het overgangsrecht brengt, die bebouwing vervolgens is gesloopt en het nieuwe plan voorziet in herbouw ter plaatse van de gesloopte bebouwing, zij het tot een kleinere

---

<sup>13</sup> ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:347](#), r.o. 15.11.

<sup>14</sup> ABRvS 25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:953](#), r.o. 7. Met het aantal van twaalf lijkt aangesloten te worden met het aantal woningen dat relevant is voor de toepasselijkheid van afdeling 2 van de Crisis- en herstelwet (zie artikel 1.1 lid 1 onder a Crisis- en herstelwet jo categorie 3.1 bijlage I Crisis- en herstelwet).

<sup>15</sup> ABRvS 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#), r.o. 3 en 8.2. Men ziet hier een parallel met de verboden zogenoemde "salami-tactiek" om door middel van het "opknippen" van projecten te ontkomen aan een verplichting tot het verrichten van een milieueffectrapportage / het verrichten van een beoordeling of een milieueffectrapportage vereist is.

<sup>16</sup> ABRvS 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3223](#), r.o. 3.3.

<sup>17</sup> ABRvS 16 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1367](#), r.o. 2.4.

<sup>18</sup> ABRvS 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2929](#), r.o. 9.2.

<sup>19</sup> ABRvS 5 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3929](#), r.o. 8.4; en ABRvS 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4424](#), r.o. 5.3.





oppervlakte dan de eerder aanwezige bebouwing, dan is geen sprake van een nieuw ruimtebeslag en daarmee niet van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>20</sup>

### **Hoe wordt omgegaan met functiewijzigingen?**

Indien sprake is van een (geringe) toename van bouw mogelijkheden of van nieuwbouw en een functiewijziging na sloop, dan is doorgaans sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>21</sup> De wijziging van een agrarische functie van gronden naar een long stay parkeerplaats wordt bijvoorbeeld aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling.<sup>22</sup> Indien er in het geheel geen sprake is van toename van het ruimtebeslag, dan is de Afdelingslijn dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.<sup>23</sup> De Afdeling sluit echter niet uit dat een functiewijziging "sec" "zodanig is", dat toch sprake is van een stedelijke ontwikkeling.<sup>24</sup> Nog onduidelijk is wat onder een dergelijke functiewijziging zou moeten worden verstaan.

### **Kan door saldering geen sprake zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?**

Dat moet nog uitgekristalliseerd worden. De Afdeling heeft geoordeeld dat de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft, ook als elders in de gemeente een ander bedrijventerrein verdwijnt en dus per saldo geen sprake is van een toename van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen. Het gaat er om dat ter plaatse van het uit te breiden bedrijventerrein meters worden gerealiseerd die daar voorheen niet aanwezig waren.<sup>25</sup>

### **Wat zijn "andere stedelijke voorzieningen" en wat niet?**

Onder 'andere stedelijke voorzieningen' vallen onder meer sociale en culturele voorzieningen, alsook voorzieningen voor onderwijs<sup>26</sup> en een maatschappelijke bestemming (o.a. een zorginstelling met 16 zorgeenheden).<sup>27</sup> De Afdeling laat in het midden of een veldsportcomplex

---

<sup>20</sup> ABRvS 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1423](#), r.o. 4.3.

<sup>21</sup> O.a. ABRvS 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:743](#), r.o. 11.2.4; ABRvS 18 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2228](#), r.o. 9.1; en ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2331](#), r.o. 6.2.

<sup>22</sup> ABRvS 2 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2143](#), r.o. 7.5.

<sup>23</sup> ABRvS 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4421](#), r.o. 12.6 en ABRvS 21 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:96](#), r.o. 5.1. Zie ook ABRvS 25 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:537](#), r.o. 7.3.

<sup>24</sup> ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:428](#), r.o. 4.4 en ABRvS 22 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1224](#), r.o. 6.2.3.

<sup>25</sup> ABRvS 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:570](#).

<sup>26</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 49-50.

<sup>27</sup> Vz. ABRvS 26 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1192](#), r.o. 3.6 en ABRvS 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1400](#), r.o. 8.3.



een "andere stedelijke voorziening" is.<sup>28</sup> Een (verbindings)weg is geen stedelijke ontwikkeling, waarbij de Afdeling relevant acht dat de Ladder mede is gericht op het tegengaan van leegstand.<sup>29</sup> De [Handreiking](#) Ladder voor Duurzame Verstedelijking laat onder de overige stedelijke voorzieningen accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure vallen,<sup>30</sup> naar welke passage ook door de Afdeling wordt verwezen.<sup>31</sup>

---

#### 4.4 Schrijft de Ladder een materiële uitkomst voor?

Nee. In de nota van toelichting staat dat de stappen van de Ladder geen blauwdruk zijn voor een optimale ruimtelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen.<sup>32</sup> In lijn hiermee heeft de Afdeling diverse malen overwogen dat de Ladder geen vooraf bepaald resultaat voorschrijft, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.<sup>33</sup> Artikel 3.1.6 lid 2 Bro betreft een verantwoordingsmethodiek waarmee wordt bewerkstelligd dat het bevoegd gezag over de benodigde informatie beschikt om een adequate ruimtelijke afweging te verrichten.

---

#### 4.5 Wat valt onder het bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder h Bro?

In de nota van toelichting staat dat met stedelijk gebied is bedoeld een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. In de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijke gebied moet worden

---

<sup>28</sup> ABRvS 28 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:165](#), r.o. 7.3.

<sup>29</sup> ABRvS 14 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:82](#), r.o. 7.1.2 en ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:448](#), r.o. 6 – 6.4.

<sup>30</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2013, p. 19.

<sup>31</sup> ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:448](#), ro. 6.1.

<sup>32</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 34.

<sup>33</sup> O.a. ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1421](#), r.o. 11.2; ABRvS 2 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2143](#), r.o. 7.3; en ABRvS 5 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3929](#), r.o. 8.5.



aangemerkt.<sup>34</sup> Een kassengebied kan kwalificeren als bestaand stedelijk gebied.<sup>35</sup> Ook onbebouwd gebied kan onderdeel zijn van het bestaand stedelijk gebied.<sup>36</sup> Onder bestaand stedelijk gebied wordt namelijk ook verstaan: stedelijk groen en infrastructuur, waarbij ook gedacht kan worden aan pleinen. Sportvelden die als zodanig bestemd zijn, grenzen aan een bedrijventerrein en woonbebouwing en omsloten zijn door druk bevaren water, kunnen worden aangemerkt als openbare en sociaal-culturele voorzieningen alsmede stedelijk groen behorende bij het woongebied en daarmee als bestaand stedelijk gebied.<sup>37</sup> Ook planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt kunnen als leegstaande verstedelijkingsruimte worden aangemerkt.<sup>38</sup> Echter, indien het voorgaande planologische regime aan de betrokken gronden bij wijze van tijdelijke oplossing de bestemming weiland toekende, moet worden gekeken naar de daarvoor geldende planologische mogelijkheden.<sup>39</sup> Indien een bestemmingsplan aan gronden een agrarische bestemming toekent en de gronden als zodanig worden gebruikt, dan leiden de omstandigheden dat het is gesitueerd aansluitend aan bebouwing en omgeven is door een doorgaande weg; dat het plangebied in de provinciale verordening is aangeduid als bestaand stedelijk gebied en dat het gebied in de structuurvisie is vermeld als inbreidingslocatie er niet toe dat het gebied kwalificeert als bestaand stedelijk gebied.<sup>40</sup>

---

## 4.6 Trede 1: Wat is een actuele regionale behoefte in de zin van artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder a Bro?

### Wat is het belang van regionale afstemming?

De actuele regionale behoefte moet regionaal worden afgestemd.<sup>41</sup> Die afstemming kan blijken uit regionale beleidsstukken.<sup>42</sup> De raad mag in het kader van de eerste Trede ook niet enkel volstaan met het in kaart brengen van de gemeentelijke behoefte; ook vraag en (planologisch) aanbod in de

---

<sup>34</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50.

<sup>35</sup> ABRvS 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#), r.o. 8.3.

<sup>36</sup> ABRvS 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), r.o. 6 – 6.4.

<sup>37</sup> ABRvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1581](#), r.o. 11.4. Zie ook ABRvS 25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:946](#), r.o. 4.4.

<sup>38</sup> ABRvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#), r.o. 7.3.

<sup>39</sup> ABRvS 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:653](#), r.o. 8.3.

<sup>40</sup> ABRvS 29 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1340](#), r.o. 4.5.2.

<sup>41</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 49.

<sup>42</sup> ABRvS 25 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:514](#), r.o. 4.3.



regio moeten in ogenschouw worden genomen.<sup>43</sup> Als het aanbod op gemeentelijk niveau ontbreekt, maar op regionaal niveau beschikbaar is, zou dat er uiteindelijk toe kunnen leiden dat een gemeente van de ontwikkeling moet afzien. Andersom kan het bestaan van een vraag op regionaal niveau bijdragen aan de onderbouwing van een ontwikkeling binnen een specifieke gemeente.

### **Wat is de relevante regio?**

Van geval tot geval zal moeten worden gezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet.<sup>44</sup> Het verdient dus aanbeveling in de plantoelichting gemotiveerd toe te lichten waarom welke regio-afbakening is toegepast.

### **Waar moet de actuele regionale behoefte worden aangetoond?**

De uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte moet in de plantoelichting worden vermeld.<sup>45</sup> Indien de actuele regionale behoefte niet is aangetoond in de plantoelichting, maar bijvoorbeeld in een nader rapport ingediend gedurende een procedure of ter zitting, dan kan dat leiden tot vernietiging van het betrokken besluit onder instandhouding van de rechtsgevolgen.<sup>46</sup>

### **Welke eisen worden er gesteld aan het aantonen van de actuele regionale behoefte?**

Het niet onderbouwen van de actuele regionale behoefte – noch in het besluit zelf, noch tijdens de beroepsprocedure – leidt tot strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro.<sup>47</sup> Onvoldoende is de enkele onderbouwing (ter zitting) dat “veel vraag bestaat” naar een bepaalde ontwikkeling<sup>48</sup> en de verklaring (ter zitting) dat “er momenteel geen belangstellenden zijn”, maar dat niet wordt uitgesloten dat binnen de planperiode behoefte zal ontstaan.<sup>49</sup> Hetzelfde geldt voor de situatie dat slechts onderzoek is gedaan naar de behoefte aan een gedeelte van de nieuwe ontwikkelingen, maar een ander gedeelte van deze ontwikkelingen buiten beschouwing is gelaten: dit is een

---

<sup>43</sup> ABRvS 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:570](#), r.o. 3.4; ABRvS 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4424](#), r.o. 5.6.1; en ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.8.

<sup>44</sup> ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.8.

<sup>45</sup> Zie artikel 3.1.6 lid 2 aanhef Bro en ABRvS 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1859](#), r.o. 4.4 en ABRvS 10 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1797](#), r.o. 13.3.

<sup>46</sup> ABRvS 18 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2228](#) en ABRvS 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3042](#).

<sup>47</sup> ABRvS 30 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2897](#), r.o. 7.2.

<sup>48</sup> ABRvS 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:247](#), r.o. 17.4.

<sup>49</sup> ABRvS 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:340](#), r.o. 6.6.



belangrijk aandachtspunt bij gemengde bestemmingen.<sup>50</sup> Ten slotte geldt (natuurlijk) dat een actuele regionale behoefte dient te zijn aangetoond op basis van juiste uitgangspunten.<sup>51</sup>

### **Welke rol speelt leegstand bij het bepalen van de actuele regionale behoefte?**

Bij de beoordeling van de aanwezigheid van een actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen. Voor detailhandel betekent deze stap dat gemotiveerd wordt dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand, aldus de nota van toelichting.<sup>52</sup> Dit betekent dat indien het bestaande aanbod de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan ondervangen, er geen sprake is van een actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

### **Welke rol speelt planologische capaciteit bij het bepalen van de actuele regionale behoefte?**

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een actuele regionale behoefte moet worden betrokken of het bestaande, in uitvoering zijnde of reeds geplande aanbod in de regio, in de behoefte aan de voorziene ontwikkeling zou kunnen voorzien.<sup>53</sup> Dat het geplande aanbod relevant is, wijst erop dat bij het bepalen van een actuele regionale behoefte ook moet worden nagegaan wat de omvang is van de onbenutte plancapaciteit in bestemmingsplannen in de relevante regio.<sup>54</sup>

### **Wat is het onderscheid tussen een kwantitatieve behoefte en een kwalitatieve behoefte?**

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

---

<sup>50</sup> ABRvS 26 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:653](#), r.o. 9.7 en ABRvS 5 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1275](#), r.o. 9 – 9.4.

<sup>51</sup> ABRvS 12 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:844](#), r.o. 13.6 en Vz. ABRvS 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1557](#), r.o. 8. Zie voor een nuancering echter ABRvS 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1867](#), r.o. 10.4.

<sup>52</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50.

<sup>53</sup> ABRvS 4 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:271](#), r.o. 3.5.

<sup>54</sup> ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.8.





bepaalde minimumoppervlakttes aan detailhandelsvestigingen.<sup>55</sup> Het planologisch openlaten van de mogelijke typen woningen vergemakkelijkt het aantonen van een actuele regionale behoefte.<sup>56</sup> Een onderbouwing van een actuele regionale behoefte met een daaraan ten grondslag liggend onderzoek, waarin de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling kwantitatief én kwalitatief wordt onderbouwd, verdient de voorkeur.

### **Wat zijn aandachtspunten bij het aantonen van een actuele regionale behoefte aan woningen?**

Een actuele regionale behoefte aan woningbouw kan worden aangetoond aan de hand van regionale beleidsdocumenten (zoals woonvisies, woonprognoses en woonplannen) waaraan concrete (markt)onderzoeken ten grondslag liggen.<sup>57</sup> Van een woningmarktonderzoek dient niet ongemotiveerd te worden afgeweken<sup>58</sup> en bovendien dient uitgegaan te worden van recente gegevens.<sup>59</sup>

Het enkele feit dat veel woningen te koop staan betekent op zichzelf niet dat er geen behoefte is aan woningen.<sup>60</sup> Een dergelijke beroepsgrond, net als de geregeld aangevoerde stelling dat de geïntermediate behoefte door de economische crisis is achterhaald, slaagt vaak niet.<sup>61</sup> De actuele regionale behoefte aan 5.000 woningen kan niet worden aangetoond aan de hand van een internetenquête, waaruit zou blijken dat binnen 5 jaar 5.000 huishoudens zijn bereid te verhuizen naar een nieuwbouwlocatie. Vereist zijn objectieve - cijfermatige - gegevens over regionale demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de regionale woningvoorraad. Een beleidsmatige ambitie is niet voldoende.<sup>62</sup>

De omstandigheid dat woningbouw vereist is voor de bekostiging van de transformatie van een gebied tot natuurgebied kan bijdragen aan de motivering dat die woningen een actuele regionale

---

<sup>55</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 49-50 en bijvoorbeeld ABRvS 13 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:147](#), r.o. 10.3; ABRvS 19 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA3638](#), r.o. 11.1; ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2331](#), r.o. 6.3 – 6.4 en ABRvS 9 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2475](#), r.o. 7.3, ABRvS 27 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1640](#), r.o. 6.2.1; ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:454](#), r.o. 5.3 – 5.4; en ABRvS 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2923](#), r.o. 6.8.

<sup>56</sup> ABRvS 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1859](#), r.o. 5 en 5.7.

<sup>57</sup> ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:487](#), r.o. 4.10; ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:459](#), r.o. 9.2 – 9.6; ABRvS 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1038](#), r.o. 4 -4.3; ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:454](#), r.o. 5.1 – 5.4; ABRvS 9 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1252](#), r.o. 5.1 – 5.4; en ABRvS 4 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2029](#), r.o. 5.2 – 5.4.

<sup>58</sup> ABRvS 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1025](#), r.o. 8.2.

<sup>59</sup> ABRvS 29 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1340](#), r.o. 4.4.2.

<sup>60</sup> ABRvS 30 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1590](#), r.o. 3.3.

<sup>61</sup> ABRvS 28 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1957](#), r.o. 6.3.

<sup>62</sup> ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:345](#), r.o. 12.7.



behoefte bestaat, ook al is de motivering van de vereiste bovenregionale vraag nog niet compleet.<sup>63</sup>

### **Wat zijn aandachtspunten bij het aantonen van een actuele regionale behoefte aan kantoren?**

De actuele regionale behoefte aan nieuwe kantoorruimtes kan worden aangetoond door een regionale behoefteanalyse, een regionale uitvoeringsstrategie en beleidsstukken met betrekking tot de kantoorontwikkelingslocatie. Daarbij dient regionale afstemming te hebben plaatsgevonden.<sup>64</sup> Dat het een te verhuizen kantoorruimte betreft is relevant voor het aannemen van de actuele regionale behoefte.<sup>65</sup>

### **Wat zijn aandachtspunten bij het aantonen van een actuele regionale behoefte aan detailhandel?**

De actuele regionale behoefte aan nieuwe detailhandel dient, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.<sup>66</sup> Dat voor een nieuwe perifere detailhandelsontwikkeling in de betrokken gemeente en de omliggende regio geen ontwikkelruimte bestaat wegens een grote hoeveelheid leegstand, betekent niet dat op de betrokken locatie geen perifere detailhandel kan worden gevestigd. Juist daar waar weinig marktruimte is, is vernieuwing en versterking nodig om het aanbod aan de veranderende vraag aan te passen.<sup>67</sup> In een situatie met een relatief groot aanbod aan kleinere winkels waarin de leegstand zich sinds 2007 heeft verdubbeld, dient een planregeling waarmee detailhandelsruimte wordt toegevoegd rekening te houden met de invloed die de toevoegde ruimte kan hebben. Dit kan bijvoorbeeld door de toevoeging van kleinschaliger winkelruimtes te maximaliseren en te kiezen voor een duidelijke branchering.<sup>68</sup> Bij leegstand en weinig marktruimte kan toch de behoefte aan nieuwe detailhandelsruimte onderbouwd worden, vanwege een aanname dat omliggende winkelgebieden worden versterkt en het aantal bezoekers zal toenemen.<sup>69</sup> De omstandigheid dat er 58

---

<sup>63</sup> Vz. ABRvS 19 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:971](#), r.o. 4.2.

<sup>64</sup> ABRvS 25 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1275](#), r.o. 8.4 – 8.7.

<sup>65</sup> ABRvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1581](#), r.o. 11.3.

<sup>66</sup> O.a. ABRvS 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:743](#), r.o. 11.2.7 en ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.7.

<sup>67</sup> ABRvS 7 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1689](#), r.o. 27.2.

<sup>68</sup> ABRvS 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2923](#), r.o. 6.8.

<sup>69</sup> ABRvS 7 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1689](#), r.o. 27.2.



ondernemers zijn die zich in een winkelcentrum willen vestigen leidt er niet toe dat er sprake is van een actuele regionale behoefte, nu ruimtevraag naar detailhandel ter plaatse niet zonder meer betekent dat er een actuele regionale behoefte bestaat. Een cijfermatige onderbouwing is sowieso vereist. Uit een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden en uit de vergelijking van winkeldichtheden kunnen "naar hun aard" geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de actuele regionale behoefte.<sup>70</sup> Anderzijds lijkt de Afdeling in een eerdere uitspraak wel belang te hechten aan een benchmarkvergelijking.<sup>71</sup> Dat het een te verhuizen detailhandelsvestiging betreft is relevant voor het aannemen van de actuele regionale behoefte.<sup>72</sup>

### **Wat zijn aandachtspunten bij het aantonen van een actuele regionale behoefte aan culturele voorzieningen en leisure?**

De actuele regionale behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarin wordt voorzien in een niet geringe toevoeging van culturele voorzieningen, kan niet worden onderbouwd met beleidsambities, maar vergt een concrete – bij voorkeur cijfermatige – onderbouwing van de behoefte aan de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, afgewogen tegen het bestaande aanbod.<sup>73</sup>

### **Wat is de relevantie van de aanwezigheid van een initiatiefnemer voor het aantonen van een actuele regionale behoefte?**

Dat er een concrete gegadigde is voor een hotel die onderzoek heeft gedaan naar de regionale hotelmarkt en het concurrerende aanbod en die vervolgens tot de conclusie is gekomen dat er voldoende marktruimte is voor het hotel en dat de beoogde locatie voor het hotel volgens de plantoelichting de enige locatie is die aan de eisen van de gegadigde voldoet, is niet voldoende om aan te geven dat er een actuele regionale behoefte aan het hotel bestaat.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> ABRvS 11 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.8.

<sup>71</sup> ABRvS 9 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2475](#), r.o. 7.3.

<sup>72</sup> ABRvS 27 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1633](#), r.o. 17.

<sup>73</sup> ABRvS 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), r.o. 7.1 en ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:345](#), r.o. 12.7.

<sup>74</sup> ABRvS 30 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2838](#), r.o. 10.3.



### **Kunnen specifieke eigenschappen van het initiatief relevant zijn voor het aannemen van een actuele regionale behoefte?**

Ja. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het gaat om een bedrijf dat zich richt op het onderhoud van plezierjachten, waarvoor bijzondere locatie-eisen gelden.<sup>75</sup> Ook geldt dit voor bedrijfsgroei op een bestaande locatie.<sup>76</sup> Bij het antwoord op de vraag of alternatieve locaties zijn onderzocht mag rekening worden gehouden met de voorkeur van de aanvrager of initiatiefnemer voor een bepaalde locatie vanwege de eigenschappen van die locatie.<sup>77</sup> De voorkeur van een initiatiefnemer voor een bepaalde locatie vanwege de vereiste eigenschappen daarvan, is ook relevant voor de verantwoording aan de tweede Trede (zie hierna bij paragraaf 4.7).

### **Welke rol spelen concurrentieverhoudingen bij het aantonen van een actuele regionale behoefte?**

Een bestemmingsplan strekt niet tot het reguleren van concurrentieverhoudingen. Een bestemmingsplan mag echter niet leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau die niet door dwingende redenen kan worden gerechtvaardigd of tot onaanvaardbare leegstand leiden.<sup>78</sup> De behoefte aan de ontwikkeling dient dan met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet worden gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening een onaanvaardbare situatie in de regio zal opleveren.<sup>79</sup> Een overaanbod van 1.000 m<sup>2</sup> in zowel dagelijkse als niet-dagelijkse goederen tot 2020, in combinatie met een achterblijvende bevolkingsgroei en winkelleegstand nabij de ontwikkeling, leidt bijvoorbeeld tot het oordeel dat de actuele regionale behoefte niet voldoende was onderbouwd.<sup>80</sup> De vereiste onderbouwing wordt evenmin gegeven als een distributieplanologisch onderzoek (DPO) uitbreidingsruimte laat zien, maar daaruit tegelijkertijd blijkt dat de structurele leegstand relatief hoog is en de inwonersgroei achterblijft.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> Vz. ABRvS 4 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1277](#), r.o. 7.

<sup>76</sup> ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1421](#), r.o. 11.2.1.

<sup>77</sup> Vz. ABRvS 31 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1875](#), r.o. 5.1; ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1421](#), r.o. 11.2.1; en ABRvS 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1424](#), r.o. 19.4.

<sup>78</sup> ABRvS 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:349](#), r.o. 3.3.

<sup>79</sup> O.a. ABRvS 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:743](#), r.o. 11.2.7; ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#), r.o. 7.7; en ABRvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#), r.o. 7.6.

<sup>80</sup> ABRvS 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3012](#), r.o. 7.6 en 7.7.

<sup>81</sup> ABRvS 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3014](#), r.o. 8.4.



### **Welke rol spelen beleidsambities bij het aantonen van een actuele regionale behoefte?**

Een enkele verwijzing naar beleidsdocumenten is niet voldoende om inzichtelijk te maken dat sprake is van een actuele regionale behoefte, indien daarbij niet met concrete gegevens inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre wordt voorzien in de leniging van de actuele regionale behoefte.<sup>82</sup>

### **4.7 Trede 2: Hoe wordt getoetst in hoeverre in een actuele regionale behoefte kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro?**

#### **Kan buiten bestaand stedelijk gebied worden gebouwd, indien er nog inbreidings- en transformatielocaties beschikbaar zijn binnen bestaand stedelijk gebied?**

Trede 2 gaat niet zover dat eerst alle mogelijke inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding van bestaand stedelijk gebied kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kiezen om een uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte beduidend groter is dan de binnen bestaand stedelijk gebied aanwezige mogelijkheden ter leniging daarvan.<sup>83</sup>

#### **Wordt er bij de toepassing van de Ladder onderscheid gemaakt tussen bebouwd en onbebouwd stedelijk gebied?**

Nee. Trede 2 bevat geen voorkeursvolgorde in de zin dat eerst dient te worden beschreven in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van het bebouwde bestaande stedelijk gebied en vervolgens, indien dat niet kan, in hoeverre transformatie van het onbebouwd bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden. Vanuit trede 2 bezien is voldoende dat wordt beschreven in hoeverre de nieuwe stedelijke ontwikkeling, waaraan een regionale behoefte bestaat, kan worden gerealiseerd binnen het bestaande – bebouwde en onbebouwde – stedelijk gebied.<sup>84</sup>

#### **Wat is de rol van leegstand bij het antwoord op de vraag in hoeverre in een actuele regionale behoefte kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied?**

Het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder b Bro dwingt er niet toe dat voor nieuwe woningen eerst bestaande gebouwen binnen stedelijk gebied moeten worden hergebruikt of

<sup>82</sup> ABRvS 25 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1275](#), r.o. 9.4; ABRvS 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), r.o. 7.1; en ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:345](#), r.o. 12.7.

<sup>83</sup> ABRvS 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2082](#), r.o. 7.8 en ABRvS 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:307](#), r.o. 10.4.

<sup>84</sup> ABRvS 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), r.o. 6.4.





vervangen.<sup>85</sup> Wel moet worden toegelicht in hoeverre leegstaande verstedelijkingsruimte door het treffen van kwalitatieve maatregelen in de behoefte kan voorzien.<sup>86</sup>

### **Wat is "herstructurering"?**

Onder herstructurering wordt verstaan "het vernieuwen van verouderde en verloederde gebieden zodanig dat zij voldoen aan de huidige eisen op het gebied van wonen, werken, recreëren en mobiliteit. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door sloop, renovatie en/of herbestemming."<sup>87</sup>

### **Wat is "transformatie"?**

Onder transformatie wordt verstaan de "verandering van de functie of bebouwing van het stedelijk gebied".<sup>88</sup>

### **Zijn specifieke eigenschappen van de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling relevant zijn voor de verantwoording van de situering buiten bestaand stedelijk gebied?**

Ja. Indien aan een locatie bepaalde kwalitatieve eisen zijn verbonden, die andere locaties binnen het stedelijke gebied niet hebben, kan voorkeur worden gegeven aan die specifieke locatie. Een voor de hand liggende reden is de omvang van de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling, waardoor deze niet kan worden gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied.<sup>89</sup> Indien de raad deugdelijk motiveert dat aan het belang van het bedrijf om te worden gevestigd buiten het bestaande stedelijke gebied zwaarder gewicht toekomt dan het opvullen van de ruimte binnen het bestaand stedelijk gebied, kunnen aan de wensen van de initiatiefnemer gehoor worden gegeven. Argumenten dat de landelijke uitstraling van het gebied van belang is voor het bedrijf en werkgelegenheid met zich meebrengt, kunnen daarbij gewicht in de schaal leggen. Tevens kan gewicht worden toegekend aan de omstandigheid dat verplaatsing naar een locatie binnen bestaand stedelijk gebied kapitaalvernietiging en onevenredige bedrijfseconomische gevolgen met zich meebrengen.<sup>90</sup> Zie ook bij paragraaf 4.6.

---

<sup>85</sup> ABRvS 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), r.o. 6.4.

<sup>86</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50.

<sup>87</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50.

<sup>88</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50.

<sup>89</sup> ABRvS 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1424](#), r.o. 20 – 20.3.

<sup>90</sup> ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1421](#), r.o. 11.2.2.



## Hoe moet worden omgegaan met de beschikbaarheid van alternatieve locaties binnen het bestaand stedelijk gebied?

Indien een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien buiten bestaand stedelijk gebied, terwijl binnen het bestaand stedelijk gebied nog geschikte locaties beschikbaar zijn, dan vergt de keuze voor realisatie van een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied een gedegen motivering. Dat kan onder meer vergen dat het bevoegd gezag met de eigenaar van een perceel dat binnen het bestaand stedelijk gebied is gesitueerd in overleg treedt om te spreken over de inhoudelijke, financiële en juridische haalbaarheid van een nieuwe stedelijke ontwikkeling ter plaatse alvorens het standpunt wordt ingenomen dat de ontwikkeling aldaar niet mogelijk is.<sup>91</sup>

---

### 4.8 Trede 3: hoe wordt omgegaan met een stedelijke ontwikkeling die niet binnen bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden en die passend ontsloten moet worden als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 aanhef en onder c Bro?

Een nieuwe ontwikkeling is passend ontsloten indien sprake is van adequate en efficiënte vervoer- en mobiliteitsoplossingen in het licht van de aard en de eisen van de nieuwe ontwikkeling. Bij grootschalige locatieontwikkelingen gaat het dan bijvoorbeeld om ontsluiting via weg én spoor/openbaar vervoer. Bij kleinschalige locatieontwikkelingen kan naast ontsluiting via de weg gedacht worden aan goede fietsverbindingen of openbaar vervoer. Waar het woningbouw betreft betekent dit dat indien in een regio een specifieke behoefte bestaat aan bijvoorbeeld een dorps woonmilieu, kleinschalige locaties of landgoederen, en dit niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gecreëerd, hier elders ruimte voor kan worden gezocht. Daarbij gelden de genoemde eisen voor ontsluiting.<sup>92</sup>

---

### 4.9 Wat staat er in het Bro over de verhouding tussen de Dienstenrichtlijn en de Ladder als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 4 Bro)?

#### Wat betekent artikel 3.1.6 lid 4 Bro voor detailhandel?

De Afdeling is van mening te zijn dat detailhandel geen dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn betreft. Deze mening is zij in elk geval toegedaan als het gaat om supermarkten. Bestemmingsplanvoorschriften die betrekking hebben op detailhandel in de vorm van supermarkten vallen daarmee niet binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. Dit heeft tot

---

<sup>91</sup> ABRvS 2 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2408](#), r.o. 6.8 – 6.9.

<sup>92</sup> [Stb. 2012, 388](#), p. 50-51.



gevolg dat artikel 3.1.6 lid 4 Bro in ieder geval niet van toepassing is op detailhandel in supermarkten.<sup>93</sup>

### **Wat betekent artikel 3.1.6 lid 4 Bro voor andere diensten?**

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

---

### **4.10 In een juridische procedure: welke rol speelt het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a Algemene wet bestuursrecht bij beroepsgronden met betrekking tot de Ladder?**

Het relativiteitsvereiste staat in beginsel niet in de weg aan een succesvol beroep op artikel 3.1.6 lid 2 Bro wanneer de schending daarvan wordt ingeroepen door een omwonende wegens het behoud van een goed woon- en leefklimaat,<sup>94</sup> of door een stichting indien de in de statuten daarvan genoemde doelstellingen verband houden met het voorkomen van planologisch ongewenste versnippering en leegstand.<sup>95</sup>

Tot 20 mei 2015 gold als lijn dat het relativiteitsvereiste niet snel kon worden tegengeworpen.<sup>96</sup> Die lijn is aanzienlijk aangescherpt bij Afdelingsuitspraak van 20 mei 2015.<sup>97</sup> De Afdeling overweegt in dit verband dat de Ladder strekt tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Hierbij is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor. Het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. Vervolgens overweegt de Afdeling dat artikel 8:69a Awb alleen dan niet in de weg staat aan een beoordeling van de aanvaardbaarheid van de nieuwe stedelijke ontwikkeling in het licht van artikel 8:69a Awb, indien een concurrentie feit en omstandigheden naar voren brengt die het oordeel

---

<sup>93</sup> ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2286](#), r.o. 3.1.

<sup>94</sup> ABRvS 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1442](#), r.o. 11.2.

<sup>95</sup> ABRvS 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:570](#), r.o. 3.7.

<sup>96</sup> ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2331](#), r.o. 6.1.

<sup>97</sup> ABRvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#), r.o. 7.3 – 7.10, bevestigd in ABRvS 3 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1744](#), r.o. 6 – 6.10.



rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand leidt.

Van een dergelijke relevante leegstand is geen sprake indien de nieuwe stedelijke ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de betreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien (i) het bedrijfsgebouw 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, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Ook zou relevante leegstand zich (ii) voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

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

Praktische consequentie van deze uitspraak is dat indien een concurrent alleen al wil bereiken dat zijn beroepsgrond met betrekking tot schending van de Ladder inhoudelijk wordt behandeld, hij een grondige onderbouwing moet geven waarom er sprake is van een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand. De bewijslast om dat aan te tonen ligt op hem, niet volstaan kan worden met de stelling dat het bestuursorgaan ter zake geen adequaat onderzoek heeft verricht. Die stelling kan vervolgens wel aan de orde komen bij de inhoudelijke behandeling van de zaak, indien de relativiteitsdrempel is genomen.



#### 4.11 In een juridische procedure: leent een gebrekkige toepassing van de Ladder zich voor toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a Algemene wet bestuursrecht?

De Afdeling hanteert met regelmaat de bestuurlijke lus in zaken waarin uitsluitend sprake is van gegrondheid van een beroep wegens schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, eventueel gecombineerd met een (zeer) eenvoudig te repareren ander gebrek.<sup>98</sup> Indien echter naast schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro sprake is van bijvoorbeeld artikel 3:2 of 3:46 Awb of ook sprake is van strijd met een provinciale verordening, dan wordt de bestuurlijke lus vaak niet toegepast.<sup>99</sup> Schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro wordt daarbij ook wel gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb (althans zijn voorloper artikel 1.5 Chw), indien aannemelijk wordt gemaakt dat belanghebbenden hierdoor niet benadeeld zijn.<sup>100</sup> Tevens kan voor de Afdeling aanleiding bestaan om in geval van schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, niet de bestuurlijke lus toe te passen, maar het besluit te vernietigen met instandhouding van de rechtsgevolgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien verweerder in de fase van verweer alsnog inzichtelijk maakt dat wordt voldaan aan hetgeen bepaald in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.<sup>101</sup>

#### 4.12 Hoe gaat de Afdeling om met contra-expertises?

Een contra-expertise doet niet af aan het onderzoek dat de raad heeft gehanteerd, indien daarmee niet wordt aangetoond dat het onderzoek van de raad “zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten” dat de raad zich daarop niet mocht baseren.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2923](#) en ABRvS 3 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1742](#).

<sup>99</sup> ABRvS 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1025](#) en ABRvS 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#).

<sup>100</sup> ABRvS 19 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA3638](#), r.o. 11.1.

<sup>101</sup> ABRvS 18 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2228](#) en ABRvS 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3042](#).

<sup>102</sup> ABRvS 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:743](#), r.o. 11.2.8. Zie ook ABRvS 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:487](#), r.o. 4.3; en ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2331](#), r.o. 6.4.





---

#### 4.13 Is het eenvoudig planologische medewerking te weigeren enkel wegens strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro?

Nee, indien het bevoegd gezag planologische medewerking enkel weigert wegens strijd met de Ladder, dan dient aannemelijk te worden gemaakt dat het initiatief op geen enkele wijze zal kunnen voldoen aan het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 Bro.<sup>103</sup>

---

#### 4.14 Zijn er wijzigingen in de Ladder te verwachten?

Beoogd wordt de Ladder te wijzigen en te verduidelijken nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan verduidelijking van begrippen als "nieuwe stedelijke ontwikkeling" en "actuele regionale behoefte", de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen en de wijze van afstemming en samenwerking.

---

#### 4.15 Wat gebeurt er met de Ladder in de Omgevingswet?

Het ziet er naar uit dat de systematiek van de Ladder ook wordt opgenomen in de Omgevingswet, althans het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de nota naar aanleiding van het verslag behorende bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet schrijft de regering dat het haar voornemen is om ook in voornoemd Besluit regels op te nemen voor een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden om daarmee duurzame verstedelijking te bewerkstelligen. Het bevorderen van vraaggerichte programmering en daarmee het voorkomen van overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand, blijft van nationaal belang.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> ABRvS 5 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3925](https://www.eclinet.nl/ECLI/NL:RVS:2014:3925), r.o. 6.

<sup>104</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 79.



## Over de auteurs



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

Zijn praktijk bestaat uit het adviseren en procederen namens provinciale en gemeentelijke overheden, (retail)-ondernemingen, projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers over planvorming en vergunningverlening voor binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen, chemische industrie, afvalverbrandingsinstallaties en elektriciteitscentrales. Hij heeft de specialisatieopleiding Ruimtelijke Ordenings- en Milieurecht van de Grotius Academie cum laude afgerond. Jan publiceert geregeld over omgevingsrechtelijke onderwerpen in Milieu en Recht, de Gemeentestem, Bouwrecht en Tijdschrift voor Bouwrecht, waarvan hij vaste annotator is.

*Contactgegevens* T: +31 20 546 06 62 M: +31 6 270 971 56 E: [jan.vanoosten@stibbe.com](mailto:jan.vanoosten@stibbe.com)



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

In de afgelopen 25 jaren heeft hij vele ruimtelijk-economische onderzoeken en adviezen uitgebracht op het gebied van (combinaties van) wonen, werken, winkelen, vrije tijd en zorg. Daarnaast heeft hij diverse masterplannen opgesteld voor gebiedsontwikkelingen. Opdrachtgevers zijn onder andere het Ministerie van IenM, de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Gelderland, de stadsregio's, gemeenten Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Breda, Leiden, Ede en Gouda en private partijen zoals ASR Vastgoed, AM, Staedion, Syntrus Achmea en Ymere. Voordat Pieter in 1997 Bureau Stedelijke Planning oprichtte was hij werkzaam als teamleider Ruimtelijke Ordening in Den Haag, en daarvoor als marktonderzoeker en conceptontwikkelaar bij AM. Pieter is in 2015 aan de UvA gepromoveerd op het onderwerp "Nieuwe Centra in Nederland".

*Contactgegevens* T: +31 20 625 42 67 M: +31 6 51 49 62 48 E: [pvdh@stedplan.nl](mailto:pvdh@stedplan.nl)



# Over de praktijkgroep bestuursrecht van Stibbe

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

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

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

## Algemeen bestuursrecht

- bestuursprocesrecht;
- overheidscontracten en convenanten;
- overheidsaansprakelijkheid (nadeelcompensatie en schadevergoeding);
- openbaarheid van bestuur;
- subsidies;
- toezicht en handhaving;
- staatssteun;
- Europees recht (EU en EVRM)

## Omgevingsrecht

- ruimtelijk ordeningsrecht;
- milieurecht;
- natuurbeschermingsrecht;
- waterstaatsrecht;
- projectontwikkeling;
- publiek private samenwerkingen, inclusief het aanbestedingsrecht;
- onteigeningsrecht;
- energierecht, zoals de bouw van windparken;
- emissiehandel

## Bijzonder bestuursrecht

- onderwijsrecht;
- openbaar vervoer (Wp2000);
- telecommunicatie;
- economisch en financieel bestuursrecht;
- mediarecht;
- volkshuisvestingsrecht (woningcorporaties);
- gemeenterecht (herindelingen);
- waterschapsrecht;
- parlementaire enquête

<http://www.stibbe.com/en/expertise/practiceareas/environment-and-planning>

<http://www.stibbeblog.nl/>

<http://www.estibbe.com/pgg/>



# Over Bureau Stedelijke Planning

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

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

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

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

<http://www.stedplan.nl/>





# Stibbe

[www.stibbe.com](http://www.stibbe.com)

## **Amsterdam**

Stibbetoren  
Strawinskylaan 2001  
1077 ZZ Amsterdam  
The Netherlands  
T +31 20 546 06 06  
F +31 20 546 01 23  
[info@stibbe.nl](mailto:info@stibbe.nl)

## **Brussel**

Central Plaza  
Loksumstraat 25  
BE-1000 Brussels  
Belgium  
T +32 2 533 52 11  
F +32 2 533 52 12  
[info@stibbe.be](mailto:info@stibbe.be)

## **Luxemburg**

Rue Jean Monnet 6  
2180 Luxembourg  
Grand Duchy of  
Luxembourg  
T +352 26 61 81  
F +352 26 61 82  
[info@stibbe.lu](mailto:info@stibbe.lu)

## **Dubai**

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

## **Hong Kong**

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

## **Londen**

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

## **New York**

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

# Bureau Stedelijke Planning

[www.stedplan.nl](http://www.stedplan.nl)

## **Amsterdam**

Silodam 1-E  
1013 AL Amsterdam  
T +31 20 625 4267  
[amsterdam@stedplan.nl](mailto:amsterdam@stedplan.nl)

## **Gouda**

Oosthaven 57  
2801 PE Gouda  
T +31 182 689 416  
[info@stedplan.nl](mailto:info@stedplan.nl)