

## Actueel commentaar

## Gemeenten, vergeet de Ladder van Duurzame Verstedelijking niet!

## 1. Inleiding

Het is bijna twee jaar geleden dat artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking is getreden. Sindsdien moet worden gemotiveerd dat voorgenomen stedelijke ontwikkelingen voorzien in een actuele regionale behoefte. Deze toets wordt ook wel de 'Ladder van Duurzame Verstedelijking' genoemd. Een snelle blik op de ruimtelijke plannen die op 19 en 20 juni 2014 in de *Staatscourant* zijn gepubliceerd, leert dat slechts in een minderheid van de plannen met nieuwe ontwikkelingen in de plantoelichting aandacht wordt besteed aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro. In dit commentaar zal echter blijken dat veel ruimtelijke ontwikkelingen onder het bereik van de toets vallen en dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) zware gevolgen verbindt aan het niet doorlopen van de ladder. Alertheid is dus geboden.

## 2. Artikel 3.1.6 lid 2 Bro, een toets met drie treden

De toets van artikel 3.1.6 lid 2 Bro moet verplicht worden opgenomen in de toelichting bij een bestemmingsplan, een wijzigings- of uitwerkingsplan en een omgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo wanneer dat besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De toets bestaat uit drie opeenvolgende treden die moeten worden gevolgd:

*Trede A:* beschrijf dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

*Trede B:* beschrijf 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.

*Trede C:* indien de ontwikkeling buiten het bestaande stedelijk gebied plaatsvindt, beschrijf hoe de locatie passend wordt ontsloten.

## 3. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

De Ladder van Duurzame Verstedelijking is van toepassing op het moment dat een bestemmingsplan een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Krachtens artikel 1.1.1 lid 1 en onder i van het Bro moet onder het begrip stedelijke ontwikkeling het volgende worden verstaan:

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

Nu de wetgever geen nadere toelichting op dit begrip heeft gegeven is het aan de rechter om duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van deze bepaling. In de jurisprudentie is inmiddels uitgemaakt dat de volgende ontwikkelingen zijn aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling:

- één supermarkt (ABRvS 19 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3638);
- één hotel (ABRvS 4 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1968);
- een uitbreiding van een bedrijventerrein waarbij door herstructurering elders de totale oppervlakte aan bedrijventerrein in de gemeente niet zal toenemen (ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570);
- veertien woningen (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1252); en
- een long stay parkeerplaats (ABRvS 2 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2143).

Daarentegen is een bestemmingsplan waar in totaal zes nieuwe woningen mogen worden gebouwd geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471). Ook een bestemmingsplan waar wordt voorzien in een bedrijfsgebouw met een oppervlakte van maximaal 400 m<sup>2</sup> op een plandeel met een oppervlakte van 2.360 m<sup>2</sup> is niet aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, «JM» 2014/83, m.nt. R. van

Bommel). Waar de ondergrens precies ligt is niet duidelijk, maar ik vermoed dat voor wat betreft woningbouw door de Afdeling aansluiting wordt gezocht bij de minimumnorm van twaalf woningen uit de Crisis- en herstelwet.

### 3.1. *Het begrip stedelijke ontwikkeling is ruimer dan alleen bebouwing*

Het ligt voor de hand om bij het begrip stedelijke ontwikkeling alleen te denken aan de ontwikkeling van gebouwen. De ABRvS-uitspraak van 2 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2143) over een long stay parkeerplaats bij een vervoerbedrijf laat echter zien dat het begrip zich niet beperkt tot bebouwing. De raad van de gemeente Gennep stelde zich in die zaak op het standpunt dat er geen sprake was van een stedelijke ontwikkeling omdat het bestemmingsplan niet voorzag in bebouwing. De Afdeling gaat daarin niet mee, omdat de omstandigheid dat er geen bouw-mogelijkheden zijn, niet kan afdoen aan de voorziene functiewijziging van agrarische grond naar bedrijventerrein.

## 4. Toepassing trede A

Indien er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt toegekomen aan de Ladder van Duurzame Verstedelijking, waarbij eerst moet worden beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

### 4.1. *Is regionale behoefte ook lokale behoefte?*

De term actuele regionale behoefte kan misleidend zijn. Zo trof ik bij het bekijken van de op 19 en 20 juni jl. gepubliceerde ruimtelijke plannen in de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorzag in de bouw van meer dan 200 woningen, de volgende zin:

*“In dit geval is er echter geen sprake van een bovenregionale woningbouwopgave, maar wordt gebouwd voor de lokale behoefte. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is niet van toepassing.”*

De toepasselijkheid van artikel 3.1.6 lid 2 Bro wordt in deze toelichting dus gekoppeld aan de vraag of de ontwikkeling al dan niet voorziet in een lokale behoefte. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat uit de aanhef van lid 2 van artikel 3.1.6 Bro volgt dat het artikellid van toepassing is op het moment dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Nu zoals hiervoor besproken de bouw van 14 woningen wordt gekwalificeerd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, kan het naar mijn idee niet anders dan dat nieuwbouw van meer dan 200 woningen hetzelfde lot beschoren is en dat de Ladder van Duurzame Verstedelijking dus van toepassing is.

Dat een actuele regionale behoefte volgens de wetgever ook best een lokaal tintje mag hebben blijkt uit de nota van toelichting (Stb. 2012, 388). Zo dient kleinschalige woningbouw die noodzakelijk is om woonruimte in de eigen kern te kunnen bieden voor natuurlijke bevolkings-groei, eveneens te voldoen aan de ladder.

### 4.2. *Weeg de behoefte af tegen het bestaande aanbod*

Voor de beantwoording van de vraag of er behoefte is aan een stedelijke ontwikkeling zijn concrete gegevens waaruit die behoefte blijkt essentieel. De behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod (zie ook J.C. van Oosten en H. Doornhof, ‘Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht 2013’, BR 2014/27). Voorbeelden van uitspraken waar de Afdeling de motivering van de actuele regionale behoefte in stand heeft gelaten voor respectievelijk woningbouw en bedrijventerrein zijn de uitspraken van de Afdeling van 9 april 2014 (ECLI:NL:2014:1252) en van 4 april 2014 (ECLI:NL:2014:1277). Specifiek bij de ontwikkeling van detailhandel moet aanvullend worden gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:2014:743, «JM» 2014/82, m.nt. R. van Bommel).

### 5. Toepassing trede B

Indien sprake is van een actuele regionale behoefte, vraagt trede B om een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling in relatie tot het bestaand stedelijk gebied. Voor de invulling van dat criterium zijn de volgende twee uitspraken van Afdeling verhelderend:

- voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing is het niet noodzakelijk dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en transformatielocaties zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kiezen om uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidingslocaties zijn benut indien de actuele regionale behoefte groter is dan waaraan kan worden voldaan binnen bestaand stedelijk gebied (ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307, «JM» 2014/55, m.nt. J.S. Haakmeester);
- voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing is het niet noodzakelijk dat bestaande winkelpanden in alle gevallen verplicht moeten worden hergebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe detailhandel (ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:576).

### 6. Gevolgen niet of onvoldoende doorlopen van artikel 3.1.6 lid 2 Bro

Uit de jurisprudentie volgt dat de Afdeling vrij streng omgaat met een gebrekkige toepassing van artikel 3.1.6, lid 2 Bro. De Afdeling kiest vaak voor een 'kale' vernietiging. Daarnaast lijkt een bestuurlijke lus ook tot de favorieten te behoren.

In dat kader is het van belang – wanneer in de toelichting de ladder niet is toegepast – om op de zitting zo helder mogelijk weer te geven dat aan alle relevante stappen van de Ladder van Duurzame Verstedelijking is voldaan. De kans is dan het grootst dat de Afdeling kiest voor een bestuurlijke lus en niet voor vernietiging (zie ook de noot van P.J. Bouterse bij ABRvS 5 februari 2014, BR 2014/52 en de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1298).

### 7. Conclusie

Bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, dient in de toelichting inzichtelijk te zijn gemaakt dat is voldaan aan alle relevante stappen van de Ladder van Duurzame Verstedelijking. Van belang is dat ruimtelijke ontwikkelingen al snel onder het bereik van deze toets vallen en dat de Afdeling zware gevolgen verbindt aan het niet doorlopen van de ladder. Bij twijfel of een ontwikkeling wegens kleinschaligheid is aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling is het daarom raadzaam het zekere voor het onzekere te nemen en de ladder toe te passen.

Mr. Merel Holtkamp, Advocaat bestuursrecht bij AKD te Amsterdam