

Wijziging van de ladder voor duurzame verstedelijking, hoeveel treden worden er werkelijk genomen?²

Bb 2018/38

De realisatie van een bedrijf zal vaak als nieuwe stedelijke ontwikkeling kwalificeren. In dat geval moet aan de ladder voor duurzame verstedelijking worden voldaan (de Ladder). Kort samengevat onderzoekt het bevoegd gezag (in de praktijk laat het bevoegd gezag dit onderzoeken) bij het aflopen van de Ladder of er wel behoefte is aan het nieuwe bedrijf. Dit past binnen het vaak gehoorde credo "niet bouwen voor leegstand". Op 28 juni 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een overzichtsuitspraak gedaan over de Ladder.³ Aanleiding voor deze uitspraak was de wijziging van het wettelijk kader. In deze bijdrage gaan wij eerst in op deze wijziging en daarna op het overzicht dat wordt gegeven in de uitspraak van de Afdeling. Deze bijdrage dient mede als handleiding bij het werken met de Ladder en leidt de lezer stapsgewijs langs de diverse onderwerpen die in de uitspraak aan bod komen.

1. Inleiding

Op 28 juni 2017 greep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de gelegenheid aan om een overzichtsuitspraak te doen over de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder). Deze gelegenheid werd niet zozeer ingegeven door de merites van de voorliggende zaak, als wel door een recente wijziging van de Ladder. Deze uitspraak en de wijziging van de Ladder staan in dit artikel centraal.

De Ladder is verankerd in art. 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Het betreft de verplichting om bij het toestaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarover later meer, te motiveren dat daaraan ook daadwerkelijk behoefte is. Het doel van de Ladder is het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het voorkomen van leegstand en onnodige bebouwing van landelijk gebied. Op 1 juli 2017 is een wijziging van de Ladder zoals neergelegd in art. 3.1.6 Bro in werking getreden.⁴ Bij de totstandkoming van deze wijziging heeft de jurisprudentie van de Afdeling over de Ladder een rol gespeeld. Omdat een deel van de door de Afdeling gewezen jurisprudentie relevant zal blijven en om de praktijk houvast te bieden wijst de Afdeling deze overzichtsuitspraak.⁵

Ten behoeve van de bespreking van de uitspraak behandelen wij in dit artikel de wetswijziging van 1 juli 2017, waarbij we het oude en nieuwe art. 3.1.6 Bro met elkaar vergelijken. Vervolgens bespreken we de verschillende onderwerpen die in de uitspraak aan bod komen. De uitspraak van de Afdeling is omvangrijk en bevat een gedetailleerd jurisprudentieoverzicht. Met dit artikel geven wij een 'handleiding' waarin de kern van de uitspraak wordt weergegeven. Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar de volledige tekst van de uitspraak. Wij sluiten deze bijdrage af met enkele observaties.

2. Wijziging van art. 3.1.6 Bro

Zoals in de inleiding al aan bod kwam, zijn per 1 juli 2017 enkele leden van art. 3.1.6 Bro gewijzigd. De in dat artikel vervatte Ladder betreft, kort gezegd, een motiveringsplicht die de raad ertoe verplicht voorafgaand aan de vaststelling van bijvoorbeeld bestemmingsplannen te onderzoeken of er behoefte bestaat aan de daarmee voorziene ontwikkelingen. De oude tekst van art. 3.1.6 Bro beschreef gedetailleerd drie treden van de Ladder die moesten worden doorlopen. Toegelicht moest worden (a) of er een actuele regionale behoefte bestond aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling; (b) in hoeverre in die ontwikkeling kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied; en (c) als dat laatste niet kan, in hoeverre de locatie buiten het bestaand stedelijk gebied multimodaal bereikbaar is. De wijzigingen zijn aangebracht om de Ladder te vereenvoudigen en de knelpunten die de praktijk ervaarde op te lossen, maar men heeft niet beoogd het doel van de Ladder te wijzigen. Hieronder geven wij de oude en de nieuwe tekst van art. 3.1.6 Bro weer:

Art. 3.1.6 Bro – OUD	Art. 3.1.6 Bro – NIEUW
Lid 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	Lid 2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

¹ Pieter Swagemakers en Roos Bruijnsteen zijn beiden advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

² Deze bijdrage is al eerder gepubliceerd in Bb 2018/3. Ontwikkelingen van na 12 december 2017 zijn derhalve niet in deze bijdrage verwerkt.

³ Terzijde merken wij op dat dit pas de tweede overzichtsuitspraak van de Afdeling is. Bij uitspraak van 28 september 2016 heeft de Afdeling een overzicht gegeven van haar planschadejurisprudentie (zie ECLI:NL:RVS:2016:2582).

⁴ Stb. 2017, 182.

⁵ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 1.1.

c. binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en; 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.	
Lid 3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.	Lid 3. Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan art. 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

Twee wijzigingen springen in het oog. Ten eerste het vervangen van het begrip 'actuele regionale behoefte' door 'behoefte'. Ten tweede is de verhouding gewijzigd tussen enerzijds moederplannen en anderzijds wijzigings- en uitwerkingsplannen.

Allereerst de aanpassing ten aanzien van het begrip 'actuele regionale behoefte'. Blijkens de toelichting zorgde de term 'actuele regionale behoefte' bij gemeenten en provincies voor verwarring. Het schrappen van 'actuele' is zonder gevolgen, nu dit namelijk niet betekent dat kan worden volstaan met de onderbouwing van een verouderde behoefte. Zo bezien had het opnemen van 'actuele' geen toegevoegde waarde.⁶ In het bijzonder de term 'regionaal' zorgde in prak-

tijk nog wel eens voor onduidelijkheid. 'Regionaal' heeft niet alleen betrekking op de omvang van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden gezien (marktregio of het verzorgingsgebied), maar ook op de aard van het overleg, in welk kader 'regio' geïnterpreteerd kan worden als bestuurlijke regio. Het doel van de wijziging op dit punt is tweeledig. Ten eerste is dit doel gelegen in de verhouding tussen het eerste en tweede lid van art. 3.1.6 Bro. Met andere woorden, de verplichting tot regionale afstemming is reeds verwoord in het eerste lid, hetgeen dubbele vermelding in het tweede lid niet nodig maakt.⁷ Ten tweede is 'regionaal' komen te vervallen om te verduidelijken dat niet elke ruimtebehoefte een regionale behoefte is die in regionaal verband moet worden afgestemd. In hoeverre dit noodzakelijk is hangt af van de aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling (denk aan de realisatie van 12 woningen die slechts binnengemeentelijke gevolgen heeft). Met de nieuwe Ladder blijft het natuurlijk mogelijk een grotere regio te betrekken bij de vraag of sprake is van 'behoefte'. Uiteindelijk is het aan de gemeenten om de marktregio van de voorziene stedelijke ontwikkeling te bezien en te bepalen tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt.⁸

De tweede wijziging betreft de verhouding tussen enerzijds moederplannen en anderzijds wijzigings- en uitwerkingsplannen. Het college van B&W kan een wijzigings- of uitwerkingsplan vaststellen indien de raad in een bestemmingsplan, een 'moederplan', een wijzigingsbevoegdheid respectievelijk uitwerkingsplicht heeft opgenomen. Wijzigings- en uitwerkingsplannen zijn twee mogelijkheden om flexibiliteit in een bestemmingsplan aan te brengen.⁹ Ten opzichte van de oude Ladder is de mogelijkheid toegevoegd om de Laddertoets voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen niet al te laten plaatsvinden in het kader van de vaststelling van een nieuw (moeder)plan, maar door te schuiven naar het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan.¹⁰ Deze wijziging is gemaakt omdat uit art. 1.1.1 lid 3 Bro volgt dat de Laddertoets ook voor wijzigings- en uitwerkingsplannen moet worden doorlopen, waardoor dubbele onderzoekslasten kunnen ontstaan. Met de wijziging van art. 3.1.6 lid 3 Bro kan de gemeente de Laddertoets vanaf 1 juli 2017 doorschuiven naar het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, en kan de gemeente aldus dubbel onderzoek voorkomen. Overigens is belangrijk om te benadrukken dat de gemeente kan doorschuiven, maar dit niet hoeft. Interessant is nog het gedeelte van het nieuwe art. 3.1.6 lid 3 Bro "(...) kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald (...)". Vermoedelijk zal in de toelichting bij het moederplan, op de plaats waar men normaal de Ladder toelichting zou vinden, worden aangegeven dat het behoefteonderzoek naar de uit te werken of te wijzigen

⁶ Zie *Stb.* 2017, 182, p. 6.

⁷ Zie in dit verband ook art. 3.1.1 jo art. 3.1.6 lid 1 sub c Bro.

⁸ Zie voor een voorbeeld waarin de woningbehoefte regionaal was afgestemd, maar waarbij de raad de overschrijding daarvan niet regionaal had afgestemd, hetgeen leidde tot de vernietiging van het vaststellingsbesluit: ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2184.

⁹ Een andere vorm van flexibiliteit is de mogelijkheid dat de raad in een bestemmingsplan de bevoegdheid opneemt om bij omgevingsvergunning van dat bestemmingsplan af te wijken (binnenplanse afwijking).

¹⁰ Zie *Stb.* 2017, 182, p. 8 e.v.

bestemming volgt in de toelichting bij respectievelijk het uitwerkings- of wijzigingsplan. Een extra mogelijkheid ter borging zou zijn dit in de planregels van het moederplan op te nemen als een van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn alvorens het college van B&W het uitwerkings- of wijzigingsplan kan vaststellen.

Wij vragen ons af in hoeverre deze wijziging in de praktijk tot een wezenlijke verandering zal leiden. Het doorschuiven van de motiveringsplicht voor de behoefte laat namelijk onverlet dat de raad moet toelichten waarom een bestemmingsplan uitvoerbaar is binnen de planperiode van tien jaar. Neemt de raad in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid op, dan moet de raad ook de uitvoerbaarheid van die wijzigingsmogelijkheid motiveren. Deze motiveringsplicht zal echter minder ver strekken dan het Ladderonderzoek. Dit stemt overeen met de al bestaande jurisprudentie van de Afdeling waaruit blijkt dat de raad – bij opnemings van een wijzigingsbevoegdheid – kan volstaan met het aannemelijk maken dat de behoefte aan de ontwikkeling binnen de planperiode zal ontstaan, en dus dat het bestemmingsplan inclusief de wijzigingsbevoegdheid uitvoerbaar is (zie ook de volgende paragraaf onder het kopje ‘Behoeftetoets buiten de Ladder om (r.o. 4-4.1)’).¹¹

3. De uitspraak

In de overzichtsuitspraak van de Afdeling komen veel onderwerpen die met de Ladder verband houden voorbij. De Afdeling geeft een overzicht van de jurisprudentie over:

- de inhoud, de aard, het doel en de strekking ervan;
- de behoeftetoets buiten de Ladder om;
- de reikwijdte van de Ladder; de uitleg van de begrippen ‘stedelijke ontwikkeling’ en ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’;
- de reikwijdte van het onderzoek naar, overleg over en de beschrijving van de behoefte aan een bepaalde nieuwe stedelijke ontwikkeling;
- de eisen die worden gesteld aan de beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling;
- de uitleg van het begrip ‘bestaand stedelijk gebied’;
- de rechterlijke toetsing van de beschrijving van de behoefte; en
- de toepassing van het relativiteitsvereiste in verband met de Ladder.

In deze paragraaf geven wij een overzicht van de kern van hetgeen de Afdeling over deze onderwerpen heeft overwogen.

Inhoud, aard, doel en strekking van de Ladder (r.o. 2-2.6)

Met de Ladder is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. In art. 3.1.6 lid 2 Bro zijn eisen opgenomen waaraan de toelichting bij een Ladderplichtig

bestemmingsplan moet voldoen. Het betreft aldus een motiveringsplicht; de bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor.

Behoeftetoets buiten de Ladder om (r.o. 4-4.1)

Als een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is de Ladder niet van toepassing. Hoewel in zo'n geval de Ladder niet van toepassing is, moet wel aan de motiveringseisen van lid 1 van art. 3.1.6 Bro worden voldaan, en moet worden voldaan aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passend zijn en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte; de behoefte aan de ontwikkeling moet met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan worden onderbouwd.

Reikwijdte van de Laddertoets (r.o. 5-5.3)

De Ladder behoort ook te worden toegepast bij de vaststelling van rijksinpassingsplannen, provinciale inpassingsplannen, en wijzigings- of uitwerkingsplannen voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook als een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik wordt verleend, zonder toepassing van binnenplanse afwijkmogelijkheid of de kruimelgevallenlijst, moet aan de Ladder worden getoetst.¹²

Uitleg ‘stedelijke ontwikkeling’ (r.o. 6-6.5)

Het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’ wordt gedefinieerd in art. 1.1.1 lid 1 Bro. Hieronder wordt verstaan een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijven- of zeehaventerrein of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen. Met het begrip ‘andere stedelijke voorzieningen’ wordt ruimte gelaten om van geval tot geval te bepalen of sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in geval van accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur, indoor sport en leisure. Ook een hotel, zorgvoorziening, een long stay parkeerplaats ten behoeve van een goederenwegvervoerbedrijf en een recreatiepark kwalificeren als stedelijke ontwikkeling. Een busbaan, hoogspanningsverbinding, windturbinepark en een transformatorstation kwalificeren niet als stedelijke ontwikkeling. Verder haalt de Afdeling de uitgangspunten aan die zij hanteert voor de beoordeling of een voorziene ontwikkeling¹³ voldoende substantieel is om als stedelijke ontwikkeling te kunnen gelden. Daarbij kan worden gedacht aan de grens van meer dan elf woningen,¹⁴ of een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of een gebouw met een brutovloeroppervlak van meer dan 500 m².

¹¹ ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471.

¹² Zie de schakelbepaling van art. 5.20 Besluit omgevingsrecht (de Ladder vindt dus geen toepassing bij een omgevingsvergunning voor binnenplanse afwijking of een kruimelafwijking).

¹³ Of de uitbreiding van een stedelijke ontwikkeling, zie r.o. 6.4.

¹⁴ Elf woningen of minder vormen geen stedelijke ontwikkeling, tenzij deze woningen onderdeel zijn van een groter project waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Uitleg 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (r.o. 7-7.10)

Om te beoordelen of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt kwalificeert als een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt. De verschillende categorieën die de Afdeling onderscheidt, kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Oud planologisch regime	Nieuw planologisch regime	Nieuwe stedelijke ontwikkeling?
Stedelijke ontwikkeling bij recht ¹⁵	Stedelijke ontwikkeling bij recht, en: Geen groter planologisch beslag op de ruimte Geen functiewijziging	Nee
Stedelijke ontwikkeling bij recht	Stedelijke ontwikkeling bij recht, en: Geen nieuw planologisch ruimtebeslag Wél functiewijziging	Nee, tenzij de functiewijziging een zodanige aard en omvang is dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In dit kader komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was
Stedelijke ontwikkeling bij recht + afwijkingsbevoegdheid	Stedelijke ontwikkeling uitsluitend bij recht, maar voorziet niet in meer of andere planologische mogelijkheden	Nee
Stedelijke ontwikkeling bij niet benutte wijzigingsbevoegdheid	Stedelijke ontwikkeling bij recht	Ja

¹⁵ Met 'bij recht' wordt bedoeld dat hierin in het bestemmingsplan is voorzien.

Stedelijke ontwikkeling bij niet benutte wijzigingsbevoegdheid; doorschuifmogelijkheid niet toegepast!	Stedelijke ontwikkeling bij wijzigingsbevoegdheid en geen in relevante mate meer of andere planologische mogelijkheden	Nee
Stedelijke ontwikkeling bij wijzigingsbevoegdheid	Vaststelling wijzigingsplan t.b.v. stedelijke ontwikkeling	Ja
Stedelijke ontwikkeling bij niet benutte uitwerkingsplicht	Stedelijke ontwikkeling bij recht in uitwerkingsplan	Afhankelijk van de mate waarin de uitwerkingsplicht in het oude plan keuzemogelijkheden bood aan het college van B&W ten aanzien van de in het uitwerkingsplan op te nemen functies en omvang daarvan. Beperkte keuzemogelijkheden: Nee Ruime keuzemogelijkheden: Ja
Stedelijke ontwikkeling bij niet benutte uitwerkingsplicht; doorschuifmogelijkheid niet toegepast!	Stedelijke ontwikkeling bij uitwerkingsplicht; en voorziet niet in relevante mate in meer of andere planologische mogelijkheden!	Nee
Stedelijke ontwikkeling bij uitwerkingsplicht	Vaststelling uitwerkingsplan t.b.v. stedelijke ontwikkeling	Ja

Reikwijdte van het onderzoek naar, het overleg over, en de beschrijving van de behoefte aan een bepaalde nieuwe stedelijke ontwikkeling (r.o. 8-8.2)

Uit de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Bro blijkt dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte.¹⁶ De uitkomsten hiervan dienen te zijn opgenomen in de plantoelichting. Ook blijkt dat het primair aan de bestuursorganen is om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek

¹⁶ Stb. 2017, 182, p. 6.

moet plaatsvinden, met welke bestuursorganen en diensten het overleg wordt gevoerd en tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt.

Eisen aan de beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling (r.o. 9-9.10)

De Ladder verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Het gaat niet alleen om de kwantitatieve behoefte, het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte: de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Van belang is dat de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling op objectieve wijze te worden beschreven, aan de hand van in de beschrijving vermelde voldoende, actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens.¹⁷

Uitleg 'bestaand stedelijk gebied' (r.o. 10-10.3)

Het begrip 'bestaand stedelijk gebied' wordt gedefinieerd in art. 1.1.1 lid 1 Bro. Hieronder wordt verstaan een 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. Of een plangebied kwalificeert als bestaand stedelijk gebied hangt af van de omstandigheden van het geval; van de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Om te beoordelen of sprake is van een bestaand stedelijk gebied moet worden beoordeeld of (i) het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied al een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of dat (ii) het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied kwalificeert. Dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan eventueel nog niet was gerealiseerd doet daaraan geen afbreuk.

Rechterlijke toetsing van de beschrijving van de behoefte (r.o. 11-11.2)

De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de beschrijving van de behoefte in de toelichting niet zodanig gebrekkig is of zodanige leemten bevat dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren. In dit kader is van belang of een appellant voldoende concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de beschrijving van de behoefte naar voren heeft gebracht.

De Afdeling stelt overigens niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en dat het plan geen onaanvaardbare structurele leegstand in het desbetreffende gebied tot gevolg heeft.

Toepassing van het relativiteitsvereiste (r.o. 12-12.8)

Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste¹⁸ in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de Ladder moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die deze bepaling beoogt te beschermen en de belangen van de rechtzoekende.¹⁹

De Ladder strekt tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Het relativiteitsvereiste staat daarom niet in de weg aan een vernietiging van een besluit, wanneer het belang waarin appellant bescherming zoekt is gelegen in het voorkomen van negatieve gevolgen voor diens woon- en leefklimaat.

Voor zover art. 3.1.6 lid 2 Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende, geldt dat deze feiten en omstandigheden moet aanvoeren die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening tot voor hem relevante leegstand zal kunnen leiden. Om te kunnen aannemen dat het gaat om voor een concurrent relevante leegstand is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot daling van omzet en inkomsten van diens eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Eveneens onvoldoende is de (mogelijke) beëindiging van de bedrijfsactiviteiten van de appellant en de leegstand in het betrokken bedrijfsgebouw als gevolg daarvan. Wel voldoende kan zijn als bijvoorbeeld 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. Dit zal overigens niet licht kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich kunnen voordoen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand. Overigens merken wij op dat de appellant in het laatste geval niet (alleen) opkomt ter bescherming van zijn

¹⁷ In aanvulling op de Afdelingsuitspraak van 28 juni 2017: een woning-behoefte-enquête zal doorgaans niet geschikt zijn om de behoefte inzichtelijk te maken, nu een enquête geen objectieve, cijfermatige gegevens over regionale demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de regionale woningvoorraad betreft. Zie ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345.

¹⁸ Art. 8:69a Awb.

¹⁹ Zie daarover onder meer: P.M.J.J. Swagemakers, 'Het relativiteitsvereiste bezien vanuit vier groepen belanghebbenden', *Bb* 2015/3.

concurrentiebelang, maar (ook) ter bescherming van zijn ondernemersbelang. Daartoe zal hij moeten betogen dat de voorziene ontwikkeling het ondernemersklimaat aantast. Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel, zo overweegt de Afdeling, kan leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. De schending van een norm die niet beoogt de belangen van een belanghebbende te beschermen, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden. De schending van die norm is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor toepassing van de correctie, omdat daartoe ook moet worden voldaan aan de vereisten die voor het vertrouwens- en/of gelijkheidsbeginsel gelden.²⁰

4. Slotobservaties

Met de wijziging van art. 3.1.6 leden 2 en 3 Bro wilde men niet de kern van de Ladder wijzigen, maar wilde men deze vereenvoudigen en knelpunten bij de toepassing daarvan verhelpen. De wijziging heeft geresulteerd in ten minste twee in het oog springende veranderingen. Enerzijds wordt niet langer gesproken van een 'actuele regionale behoefte', maar kortweg van 'behoefte'. Anderzijds is de motiveringsplicht ten aanzien van wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen doorgeschoven naar het moment van vaststelling van die plannen. In deze bijdrage hebben wij deze wijzigingen beschreven. Tevens vroegen wij ons af in hoeverre deze wijzigingen gevolgen zullen hebben voor de praktijk. Dat was de bedoeling van de wetgever met de wijzigingen ook niet; met inwerkingtreding van deze wijzigingen sluit de bewoording van art. 3.1.6 leden 2 en 3 Bro beter aan op andere ruimtelijke regelgeving, op de jurisprudentie over de Ladder en vermoedelijk ook op de wensen en gedachten van diverse partijen die de Ladder toepassen. Bovendien heeft de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017 de praktijk meer duidelijkheid gebracht ten aanzien van de diverse vereisten en andere aspecten die in acht moeten worden genomen bij het werken met de Ladder.

²⁰ J.H.A. van der Grinten en L.W. Feenstra, 'Ook het bestuursrecht kent een correctie op het relativiteitsvereiste', *Bb* 2016/40.