

De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel B)

Vervolg op TBR 2014/128

– Mr. G.H.J. Heutink en mr. A. Franken van Bloemendaal¹

1. Inleiding

In *TBR* 2013/137 verscheen van onze hand een bijdrage over art. 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro') - de ladder voor duurzame verstedelijking - dat op 1 oktober 2012 in werking is getreden.² Omdat sedert onze eerste publicatie een relevante hoeveelheid Afdelingsuitspraken over de ladder voor duurzame verstedelijking het licht heeft gezien is een vervolgbijdrage geschreven in twee delen. Deel A is verschenen in *TBR* 2014/128. Daarin is ingegaan op de wijze waarop de Afdeling uitleg heeft gegeven aan de kernbegrippen die in de bijdrage in *TBR* 2013/137 aan de orde zijn gesteld op grond van de tekst van de bepaling, de toelichting en de wetshistorie. In Deel A is stil gestaan bij twee algemene onderwerpen, te weten het besluit van 16 mei 2014, en het begrip dienst in het kader van de Dienstenrichtlijn en de vraag of detailhandel onder de reikwijdte van die richtlijn valt. Ook is in Deel A het gedeelte uit de bloemlezing van de Afdelingsjurisprudentie dat ziet op de processuele reikwijdte en aspecten van de bepaling behandeld

In dit - voor u liggende - Deel B behandelen we uit de bloemlezing van de Afdelingsuitspraken de materiële aspecten, te weten:

- de materiële reikwijdte van de bepaling;
- de actuele regionale behoefte als planningseis:
 - de wijze van bepaling van de behoefte;
 - inventarisatie van aanbod en vraag;
 - kwalitatieve en kwantitatieve elementen;

- de mogelijkheid tot verwijzing naar beleidsstukken en beleidsregels;
- herstructurering, transformatie en kwalitatieve eisen aan de locatie.

2. Materiele reikwijdte van de bepaling

Bij de vraag naar de materiële reikwijdte van de bepaling komen achtereenvolgens aan de orde de toepassing van de brede leer (wat is een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'), het vereiste van 'een zekere omvang' om te kwalificeren als stedelijke ontwikkeling in de zin van de duurzaamheidsladder, de vraag of het bevoegd gezag ter onderbouwing dat geen sprake is van een nieuwe ontwikkeling het totale beschikbare areaal aan stedelijke functies (toe- en afname) mag salderen, de vraag of bouw mogelijkheden zijn vereist voor de kwalificatie als begrip stedelijke ontwikkeling en tot slot de vraag of de voortzetting van bestaande planologische mogelijkheden kwalificeert als een stedelijke ontwikkeling.

2.1 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' - de brede leer

In *TBR* 2013/137 (t.a.p. par. 4.2 e.v.) hebben wij de vraag van het toepassingsbereik van art. 3.1.6 lid 2 Bro behandeld in de context van de totstandkomingsgeschiedenis van de duurzaamheidsladder en de definities van de kernbegrippen stedelijke ontwikkeling en nieuw en bestaand stedelijk gebied in het Bro. De vraag was - de beschikbare Afdelingsjurisprudentie voorzag nog niet in een concreet antwoord - of de Afdeling een strikte leer of een brede leer zou gaan volgen: is met het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' uitsluitend beoogd vormen van nieuwe verstedelijking aan de toets van art. 3.1.6 lid 2 Bro te onderwerpen (het verschil tussen bestaand stedelijk gebied en de ontwikkeling

¹ Gijs Heutink en Anneke Franken van Bloemendaal zijn beiden advocaat bij de maatschap Gijs Heutink Advocaten te Amsterdam.

² Besluit van 28 augustus 2012, inwerkingtreding 1 oktober 2012, *Stb.* 2012, 388.

van nieuw stedelijk gebied), of vallen daaronder ook functiewijzigingen in bestaand stedelijk gebied? Voor beide visies is naar onze overtuiging het nodige te zeggen, waarbij in de eerste bijdrage in *TBR* is betoogd dat de strikte leer om een aantal redenen mogelijk de voorkeur verdient (zie par. 4.2 van onze bijdrage in *TBR* 2013, 137). Er is naar onze mening het nodige te zeggen voor een strikte opvatting over het toepassingsbereik door de motiveringseis ex art. 3.1.6 lid 2 Bro alleen op te leggen voor besluiten aangaande ontwikkelingen in nieuw stedelijk gebied.

De brede leer in ABRvS 5 maart 2014, No. 2012303469/1/R3 (Ekkersrijt III) en ABRvS 25 juni 2014, No. 201310004/1/A1 (Groningen Bauhaus)

De Afdeling heeft het pleit beslecht in de bovengenoemde uitspraak van 5 maart 2014.³ In r.o. 11.2.4 overweegt de Afdeling '(...) dat het plangebied weliswaar voorheen bebouwd is geweest, maar dat deze bebouwing is gesloopt en dat het plan voorziet in een functieverandering en nieuwbouw van een zekere omvang.' De ladder is van toepassing op 'functieveranderingen en nieuwbouw van een zekere omvang' ongeacht de vraag of die plaatsvinden in bestaand of nieuw stedelijk gebied. In vergelijkbare zin is de overweging herhaald in de uitspraak *Groningen Bauhaus* (ook een nieuwe functie in bestaand stedelijk gebied), vergelijk ook ABRvS 6 augustus 2014, No. 201307039 (*Waalwijk*), r.o. 6.6. De keuze voor de brede leer is functioneel, en dwingt het bevoegd gezag tot een duurzaamheidsafweging bij alle onder het bereik van de bepaling vallende besluiten (zie art. 3.1.6 lid 2 aanhef en art. 5.20 Bor), maar de vraag rijst of het doel van de ladder niet uit het oog wordt verloren door ook alle ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied te reguleren.⁴ Daar komt bij dat bij de beoordeling van de motivering actuele regionale behoefte bij functiewijzigingen van gebouwen en gronden in bestaand stedelijk gebied frictie kan ontstaan tussen ruimtelijke en economische afwegingen en de toepassing van trede 2. Die trede voorziet immers bij uitstek in de mogelijkheid tot functiewijziging van bestaand stedelijk gebied, terwijl de actuele regio-

³ In *Saronix Doetinchem* (ABRvS 19 juni 2013, No. 201301238/1/R6), *Leiden-Kooiplein* (ABRvS 4 september 2013, No. 201301966/1/R4) en *Halderberge-Vermuntse Heeren* (ABRvS 4 september 2013, No. 201304485/1/R6) is sprake van bestaand stedelijk gebied waar nieuwe functies zijn voorzien, maar in die uitspraken is de reikwijdte van de bepaling (de vraag of die ontwikkelingen zijn aan te merken als nieuwe stedelijke ontwikkeling) in de beroepsgronden kennelijk niet aan de orde gesteld. Een concrete overweging over de vraag of de toepassing van art. 3.1.6 lid 2 Bro in die situatie vereist is ontbreekt daarom, maar gezegd moet worden dat het samenstel van de rechtsoverwegingen (r.o. 11 en 12 in *Saronix*, r.o.4.2 en 4.3 in *Leiden-Kooiplein* en tot slot r.o. 8.2 in *Halderberge*) al tendeerde in de richting van de brede leer: bevestigd in de genoemde uitspraken (*Saronix* en *Bauhaus*) en ook in onder meer de *Waalwijk uitspraak*.

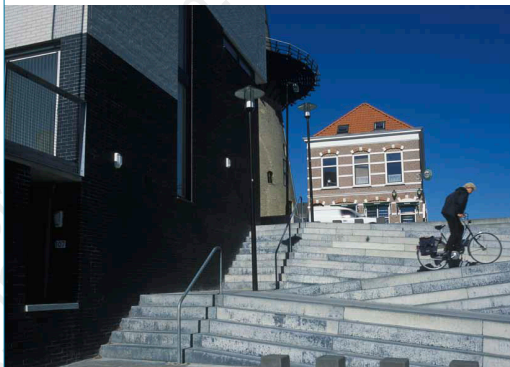
⁴ Vgl. E.C. Berkouwer en S.H. van den Ende, 'De ladder voor duurzame verstedelijking en de bestuursrechter', *Gst.* 2014/84, par. 4.1.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Versie 2: november 2013



nale behoefte daar een hindernis voor vormt. Met andere woorden: het bevoegd gezag mengt zich in een initiatief van marktpartijen om een herstructurering of transformatie binnen stedelijk gebied door de voorvraag te stellen of daar actuele regionale behoefte voor bestaat. Zij frustreert daarmee strikt genomen een initiatief dat in ruimtelijke zin strekt tot een kennelijke afname van autonome leegstand.

2.2 Functieverandering en nieuwbouw '(...) van een zekere omvang'

ABRvS 18 december 2013, No. 201302867/1/R4 5 (Ter Idzard woningbouwlocatie); ABRvS 14 januari 2014, No. 201308263/2/R4 (Wonen Midden Delfland) en ABRvS 23 april 2014, No. 201306183/1/R3 (Enter Dorp)

In de uitspraak *Ter Idzard woningbouwlocatie* oordeelt de Afdeling dat een bestemmingsplan dat de bouw van drie woningen mogelijk maakt met een wijzigingsbevoegdheid (op gronden met een agrarische bestemming) die de bouw van nog eens drie woningen mogelijk maakt niet is te beschouwen als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.⁵ De Afdeling ziet het geheel niet als een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Ten aanzien van het begrip

⁵ Bevestigd in Vz. ABRvS 4 juni 2014, No. 201401129/1/R4 en 201401129/2/R4, *Kaag en Braasem* (drie burgerwoningen en een bedrijfswoning).

'bestaand stedelijk gebied' is in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling opgenomen dat in de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lintbebouwing (die hier aan de orde is) als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. In de uitspraak van 14 januari 2014 (*Wonen Midden Delfland*)⁶ zijn vergelijkbare overwegingen gewijd aan de omvang van het plan, dat ook in deze zaak niet als stedelijke ontwikkeling kwalificeert. Het betrokken plandeel voorziet in één nieuwbouwwoning, een plan dat de raad gezien de kleinschaligheid van de ontwikkeling terecht niet heeft beschouwd als woningbouwlocatie in de zin van het Bro. Ook in Weststellingwerf werd een dergelijke visie van de raad op een plan voor vier nieuwe woningen door de Afdeling gesanctioneerd.⁷ In de uitspraak van 23 april 2014 (*Enter Dorp*)⁸ was een plandeel met de bestemming 'Bedrijf' aan de orde, met een oppervlakte van 2.360 m². Gelet op de kleinschalige bedrijfsbebouwing die het plan mogelijk maakt en de beperkte omvang en de beperkte gebruiksmogelijkheden van het plandeel met de bestemming 'Bedrijf', meent de Afdeling dat de raad er op goede gronden vanuit is gegaan dat het plan niet voorziet in een bedrijventerrein of een andere stedelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1 Bro. De aanleg van een buitenhaven en de uitbreiding van een bedrijfsloods zijn niet aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling⁹ net als de realisatie van enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie.¹⁰

ABRvS 23 april 2014, No. 201304503/1/R118 (Zuivelhoeve Hengelo) en ABRvS 4 juni 2014, No. 201310957/1/R6 (Zoelen), ABRvS 30 juli 2014, No. 201402470 (Almere)

Vanaf welke omvang is er wel sprake van een stedelijke ontwikkeling in de zin van het Bro? De Afdeling meent in elk geval dat de toets geldt voor een bestemmingsplan dat woningbouw mogelijk maakt in de gemeente Zoelen, te weten de bouw van 33 nieuwe woningen.¹¹ Ook een bestemmingsplan dat de bouw van 120 appartementen in Almere mogelijk maakte, en een de uitbreiding van 4.700 m² aan extra bouw mogelijkheden voor de uitbreiding van een zuivelbedrijf in Hengelo moesten worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.¹²

2.3 Salderen?

ABRvS 19 februari 2014, No. 201306647/1/R1 (Waterland - Bedrijventerrein de Dollard)

Aan de orde was hier een bestemmingsplan dat voorziet in de uitbreiding van een bedrijventerrein. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, omdat de oppervlakte aan bedrijventerrein binnen de gemeente per saldo niet zal toenemen. De raad baseert die stelling op het feit dat een ander bedrijventerrein in de gemeente (Hellingweg) zal worden herbestemd voor andere doeleinden en dat de bedrijven op dat terrein naar de Dollard zullen verhuizen. Deze salderingsexceptie vindt zoals onder de gegeven feiten en omstandigheden was te verwachten in de ogen van de Afdeling geen genade: de uitbreiding van de Dollard (nota bene van 'natuurgebied II' naar een bedrijvenbestemming) wordt - allicht - aangemerkt als een planologisch nieuwe ontwikkeling, reden waarom de raad het plan ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro had moeten motiveren. De raad heeft dat in onvoldoende mate gedaan, nu in de plantoelichting alleen de vraag en het aanbod in de gemeente en niet de vraag en het aanbod in de regio in oegenschou is genomen. Is daarmee gezegd dat salderen niet is toegelaten? Wij denken dat er voor saldering ruimte moet bestaan, maar dat daarbij als voorwaarde dient te gelden dat de stedelijke ontwikkeling voor wat betreft de ruimtelijke effecten daarvan moet zijn te vereenzelvigen met de ontwikkelingen die binnen het bestaande regime mogelijk zouden zijn: zo'n situatie is denkbaar als binnen eenzelfde plangebied in het kader van een planherziening met bestemmingsvlakken of bouwvlakken wordt geschoven (situering van bouw- en gebruiksmogelijkheden) zonder dat per saldo sprake is van een toename (van enige omvang) van gebruiksfuncties of bouw mogelijkheden. In zo'n geval blijft het aangewezen in de toelichting te motiveren dat naar het oordeel van het bevoegd gezag geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, of dat de ontwikkeling als gevolg van de saldering niet leidt tot leegstandeffecten.

2.4 Bouwmogelijkheden vereist?

Vz. ABRvS 2 juni 2014, No. 201401648/1/R1 en No. 201401648/2/R1 (Long stay parking Gennep)

Dan de vraag of de toets van art. 3.1.6 lid 2 kan worden gepasseerd op de grond dat een plan niet is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling omdat niet is voorzien in bouw mogelijkheden. Het bestemmingsplan voorziet in een verharding van een voormalige graanakker met een oppervlak van ongeveer 20.700 m² ten behoeve van een parkeer-

6 ABRvS 14 januari 2014, No. 201308263/2/R4 (*Wonen Midden-Delfland*).

7 ABRvS 27 augustus 2014, No. 201311233/1/R4 (*Weststellingwerf, Sonnegaweg*).

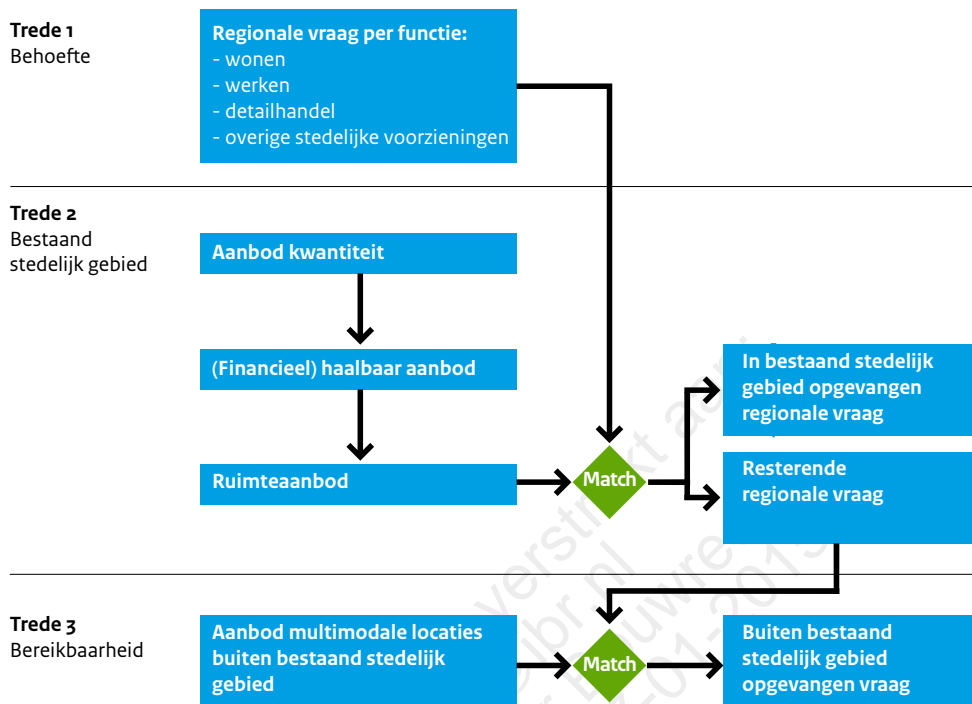
8 ABRvS 23 april 2014, No. 201306183/1/R3 (*Enter Dorp*).

9 ABRvS 30 juli 2014, No. 201402114/2/R4 (*Kaag en Braasem*).

10 ABRvS 17 september 2014, No. 201308656/1/R2 (*Ubbergen*).

11 ABRvS 4 juni 2014, No. 201310957/1/R6 en Vz. ABRvS 11 februari 2014, No. 201310957/2/R6 (*Woningen Zoelen*).

12 ABRvS 23 april 2014, No. 201304503/1/R1 (*Zuivelhoeve Hengelo*), ABRvS 30 juli 2014, No. 201402470/1/R6 (*appartementen Almere*).



Schema overgenomen uit *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking* (versie 2, november 2013), p. 5

plaats, een wijziging van de agrarische functie naar een bedrijfsfunctie. De raad meent dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, nu het plan niet voorziet in bebouwing. De voorzitter ziet dat anders: het plan kwalificeert gelet op de functiewijziging en de omvang als stedelijke ontwikkeling.

2.5 Conservering van bestaande planologische mogelijkheden

ABRvS 16 april 2014, No. 201308833/1/R3 (Etten-Leur)

Toch zou de vraag of al of niet wordt voorzien in bouwmogelijkheden een rol kunnen spelen: in de bovengenoemde zaak komt appellante op tegen de bestemming 'Centrum-1' en de aanduiding 'supermarkt' die in het kader van een planherziening zijn toegekend aan een perceel in een ander winkelcentrum ter plaatse. Appellante voert aan dat de supermarkt een nieuwe stedelijke ontwikkeling is en dat het plan geen toelichting bevat over de actuele behoefte. Zij voert verder aan dat het realiseren van een supermarkt ter plaatse zal leiden tot een overaanbod aan supermarkten, waarvoor wordt verwezen naar een DPO. De raad stelt dat het plan conserverend van aard is en dat bij het vaststellen ervan de bestaande situatie en rechten uitgangspunt zijn geweest. De Afdeling ziet dat ook zo, en oordeelt dat het plan niet voorziet in een nieuwe

stedelijke ontwikkeling maar in een continuering van de bestaande planologische mogelijkheden voor een supermarkt in een reeds bestaand winkelcentrum, waarbij niet in aanvullende bebouwing wordt voorzien. Op vergelijkbare wijze oordeelt de Afdeling over het bestemmingsplan 'Hoofddorp Centrum': de in het plan bij recht voorziene bebouwing is reeds gerealiseerd, zodat het plan niet leidt tot nieuw ruimtebeslag. Het voorheen geldende bestemmingsplan voorzag in de oprichting van de bebouwing met dezelfde mate van flexibiliteit.¹³

3. Trede 1

Actuele regionale behoefte en een goede ruimtelijke ordening: bepaling van de behoefte, de toepassing van trede 1 als instrument van ruimtelijk ordening.

In onze eerste bijdrage hebben wij gepostuleerd dat de kernoverweging voor de bepaling van de actuele regionale behoefte de leegstandsinventarisatie behoort te zijn, gekoppeld aan de vraag of de stedelijke ontwikkeling leidt tot een zodanige toename van de (winkel)leegstand dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat onaanvaardbaar moeten wor-

¹³ ABRvS 19 november 2014, No. 201306885/1/R1 (Hoofddorp Centrum).

den geacht. Het is een kennelijke opgave die eenvoudig klinkende vertaalslag te maken, zo blijkt uit de voorliggende uitspraken en de keur van opinies in noten en bijdragen in de juridische tijdschriften: het kernprobleem is de onontkoombare economische inventarisatie van vraag en aanbod, die op gespannen voet staat met de artikelen 1.1.2 en 3.1.6 lid 4 Bro en met de Unierechtelijke uitgangspunten en beginselen de zijn vertaald in onder meer art. 14 lid 5 van de Dienstenrichtlijn.

3.1 Regionale behoefte en afstemming: onderzoeksgebied

De eerste hindernis is de bepaling van het onderzoeksgebied van de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling, en in het verlengde daarvan de vraag in welk gebied gemeenten moeten komen tot een regionale afstemming. Het gaat voor wat betreft de actuele regionale behoefte om het concrete verzorgingsgebied van de beoogde ontwikkeling, niet om de geografische omvang van de regio in bestuursrechtelijke zin. Het debat over dat concrete verzorgingsgebied - te berekenen in concentrische kilometeringen, autominuten, postcodegebieden en wat al niet - laten we aan de deskundige distributieplanologen. Wel besteden we kort aandacht aan een tweede paradox in de techniek van de planregelgeving en de problemen waarvoor de planwetgever zich in het licht van een goede ruimtelijke ordening en de inspanningen om een plan tot stand te brengen gesteld kan zien. Een gevaar dat hier op de loer ligt is de eis dat in het plan rekening is gehouden met een representatieve invulling volgens de maximale planologische gebruiksmogelijkheden, een eis die de afgelopen tijd een stevige rol heeft gespeeld in schorsingsuitspraken in samenhang met de onderbouwing (veelal door extern deskundigenonderzoek) ex art. 3.1.6 lid 2 Bro van bestemmingsplannen door de Afdelingsvoorzitter.¹⁴

3.2 Representatieve invulling van de maximale planologische gebruiksmogelijkheden (RepMPI)

Ook hier zien wij een ongewenste spreidstand voor bestuursorganen die enerzijds flexibiliteitsruimte voor het gebruik van gronden en gebouwen in hun planregels willen inbouwen (ook om leegstand te voorkomen en herstructurering of transformatie te vergemakkelijken), en anderzijds te maken hebben met een exponentieel toenemende druk om onderzoek uit te voeren naar functies die weliswaar zijn voorzien in de planregels, maar die in concreto niet aan de orde zijn omdat er geen bouw- of realisatieplannen voor die functies voorliggen.

¹⁴ Ondermeer Vz. ABRvS 19 november 2013, No. 201307608/2/R1 (Almelo Rhijnbeek (Hornbach)), Vz. ABRvS 16 april 2014, No. 201400623/2/R1 (Bauhaus Venlo), Vz. ABRvS 24 juni 2014, No. 201402773/2/R6 (Jazz City Roermond), Vz. ABRvS 4 juni 2014, No. 201401606/2/R6 (Stappegoor Tilburg).

Als een gebruiksregel in een plan meerdere functies omvat (en dat is meestal het geval), zal strikt genomen voor al die denkbare functies een separaat onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de leegstandseffecten (met separate verzorgingsgebieden en nevenonderzoeken naar mobiliteitseffecten). Er is een aantal oplossingen denkbaar voor dit probleem. De eerste is de representativiteit: daarmee kan een beperking van de stapeling van onderzoeken - de *Gutachtenaufwand* - worden bereikt door vooraf te bepalen wat representatief is. Dat levert een risico op bij de toetsing in de bestuurlijke fase en de toetsing ex tunc, en representativiteit vormt - zoals iedere arbitraire afweging - een onderwerp voor contra expertise. Niettemin zal het representativiteitsbegrip in veel gevallen tot een substantiële beperking van ondersteunend onderzoek bij de inventarisatie van de leegstandseffecten kunnen leiden, zeker bij stedelijke ontwikkelingen die meerdere invullingsmogelijkheden hebben (zoals winkelcentra of binnenstedelijke herontwikkelingen). Een tweede mogelijkheid tot beperking van de *Gutachtenaufwand* bij het trede 1 onderzoek is de beperking daarvan naar *worst case* scenario's: onderzoek als het plan dat toelaat uitsluitend de maximale invulling van de functie die de zwaarste wissel trekt op het woon- en leefklimaat. Een mogelijkheid is ook de beperking van de doelomschrijving in planregels (inperking van het aantal toegelaten functies): dat is opportunistisch, omdat de oorzaak van zo'n maatregel ligt in de beperking van kosten en niet in een goede ruimtelijke ordening. Ook heeft zo'n oplossing neveneffecten die op langere termijn tot problemen kunnen leiden die de planwetgever nu juist probeert te reduceren: leegstand door een verminderde flexibiliteit in de planregels, een noodzaak tot (nieuwe) regulering bij herstructurering of transformatie, beperking van de vrije vestiging van diensten en andere economische gevolgen voor de grondwaarde en de gebruiksmogelijkheden. Het bevoegd gezag bedenke hier - net als in voorkomend geval de initiatiefnemers voor de stedelijke ontwikkeling - dat beperkingen ruimtelijk moeten worden gemotiveerd om te voorkomen dat zij bijvoorbeeld in beperkingen in branche of assortiment op gespannen voet komen te staan met onder meer de artikelen 3.1 Wro, 1.1.2, 3.1.2 lid 2 en 3.1.6 lid 4 Bro en de eisen van het Unierecht.¹⁵

3.3 Elementen in de leegstandsinventarisatie

ABRvS 5 maart 2014, No. 2012303469/1/R3 (Ekkersrijt III)

Elementen die in het licht van de actuele behoefte bij de leegstandsinventarisatie kunnen worden betrokken zijn onder meer:

¹⁵ Vergelijk ook de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012, Bijlage 5 bij Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012, <http://ro-standaarden.geonovum.nl/2012/SVBP/1.3/SVBP2012-v1.3.1.pdf>.

- kwalitatieve overwegingen ten aanzien van het belang van het ruimtelijke plan (schaal, bereikbaarheid, functionaliteit en ruimtelijke kwaliteit);
- kwantitatieve overwegingen met het oog op de demografische ontwikkeling, de invloed van internetverkoop en de economische ontwikkeling¹⁶;
- de wisselwerking van kwalitatieve en kwantitatieve elementen die onder meer tot uitdrukking kan komen in een beoordeling van de leegstaande voorraad winkelmeters (en de verwachte ontwikkeling daarvan) in samenhang met een beoordeling van de zelfstandige kwaliteit van die meters.¹⁷

In het licht van de beoordeling van de motivering lex art. 3.1.6 lid 2 Bro is in de eerder behandelde zaak *Ekkersrijt III* een vestiging van de elektronica-keten Saturn op Ekkersrijt aan de orde. Het plan ligt nabij het 'Meubelplein' van eigenaar Altera. De overwegingen van de Afdeling werpen enig licht op de kern van trede 1 en de eisen van een goede ruimtelijke ordening (versus de valkuil van een economische behoefte-toets). We trappen hier af met de inhoudelijke overwegingen (met de waarschuwing dat die overwegingen een casuïstisch karakter hebben), te weten r.o. 11.2.6: 'Voorts is van belang dat volgens de Nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb. 2012, 388, p. 50) bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Tevens is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen. De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient, 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 (cursivering auteurs). Altera en Neddex hebben niet aannemelijk gemaakt dat hieraan niet is voldaan. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat (...) de recent opgeleverde uitbreiding van het Meubelplein (...) geheel is verhuurd.' Er is - kortom - geen sprake van onaanvaardbare leegstandseffecten. Van belang is dat deze bevinding ziet op trede 1, en dat de Afdeling de vaststelling van de actuele regionale

le behoefte rechtstreeks en uitsluitend koppelt aan de effecten op de winkelleegstand, een standpunt dat wij in onze eerste bijdrage over het onderwerp met nadruk hebben bepleit.¹⁸ De Afdeling vervolgt met een overweging aangaande trede 2 waarbij de autonome leegstand wordt geïnventariseerd ten behoeve van de vraag of de ontwikkeling daar - zo nodig door transformatie of herstructurering - valt te accommoderen. Daarvoor hebben wij eerder het begrip transformatieratio geïntroduceerd, te weten de verhouding tussen schaal, bereikbaarheid, functionaliteit en ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling enerzijds, en die kwaliteiten van de leegstaande gebouwen anderzijds.¹⁹ De transformatieratio neemt af naarmate de ruimtelijke kwaliteit van de beoogde stedelijke ontwikkeling afwijkt van de kwaliteit van de beschikbare gronden of gebouwen. In *Ekkersrijt III* overweegt de Afdeling op dit punt: 'Voorts is van de zijde van BRO toegelicht dat (...) buiten het Meubelplein in de regio geen panden beschikbaar zijn voor de beoogde ontwikkeling.'

3.4 De wijze van toetsing van het onderzoek

ABRvS 25 juni 2014, No. 201310004/1/A1
(Groningen Bauhaus)

In de meer genoemde uitspraak inzake *Groningen Bauhaus* pelt de Afdeling de beroepsgronden van appellanten op vergelijkbare wijze af. Opvallend is - zeker in het licht van de reeks schorsingsuitspraken die we in de afgelopen periode hebben gezien (zie noot 16) - dat de overwegingen met betrekking tot de inhoud en de uitvoering van de leegstandsinventarisatie voor het onderzoek over de actuele regionale behoefte in de bodemzaken marginaal zijn: het beroep slaagt niet omdat 'Het door Praxis en [appellante sub 2] en anderen aangevoerde onvoldoende grond (biedt) voor het oordeel dat het college dit standpunt niet heeft mogen innemen'. Dat past in de lijn die de Afdeling heeft uitgezet in onder meer de uitspraken van 21 augustus 2013 (*Etten Leur*) en 6 november 2013 (*Ede*): tenzij er grond is voor het oordeel dat het rapport waarop de raad zijn overwegingen heeft gebaseerd berust op onjuiste uitgangspunten of dat het anderszins onjuist is, mag de raad zo'n rapport aan zijn besluit ten grondslag leggen, ook als er contra expertises zijn waarin andere conclu-

¹⁶ Hier geldt een kanttekening: de laatste twee elementen zijn naar ons oordeel zeer arbitraire begrippen die zijn geïntroduceerd in de *Emmeloord* uitspraak. Op gezette tijden zien we deze begrippen in uitspraken figureren, waar men die beter terzijde zou kunnen laten. Een bruikbare uitwerking van zulke begrippen op micro economisch niveau lijkt ons nauwelijks doenlijk.

¹⁷ Het oorzakelijk verband tussen de nieuwe ontwikkeling en de leegstandsontwikkeling neemt af naarmate de kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling hoger is en de kwaliteit van de winkelleegstand lager. Hoe groter het verschil in kwaliteit, des te minder telt het kwantitatieve effect.

¹⁸ Vergelijk ook ABRvS 13 augustus 2014, No. 201308486/1/R1 (*Action Haarlemmermeer*), r.o. 7.5 en 14. In deze zaak overwoog de Afdeling dat de motivering van de actuele regionale behoefte niet voldeed aan de eis van art. 3:46 Awb. Er was bovendien zonder deugdelijke onderbouwing afgeweken van het ten tijde van het vaststellingsbesluit vigerende detailhandelsbeleid (r.o. 7.7).

¹⁹ TBR 2013/137 - t.a.p. (hoofdstuk 5).

sies figureren.²⁰ Met andere woorden: appellanten moeten een klaarblijkelijke fout aanwijzen en aannemelijk maken dat die fout tot de conclusie leidt dat het plan in strijd is met de uitgangspunten van een goede ruimtelijke ordening. Opvallend, omdat in de hierboven aangehaalde schorsingsuitspraken ‘(...) uiteenlopende conclusies’ van het bestuursorgaan en appellanten ten aanzien van de onderbouwing ex art. 3.1.6 lid 2 Bro van een besluit voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling - met rapporten en contra expertises - leiden tot schorsing, zoals in de schorsingsuitspraak van 19 november 2013 (*Alme-lo Rhijnbeek*).²¹ De opbouw van de redenering kan evengoed worden omgedraaid (zie noot 21). Ook in de bodemzaak in Groningen is sprake van arbitraire onderzoeksgegevens (dat wil zeggen: voor meerderlei uitleg vatbare uitkomsten, voor meerderlei keuze beschikbare invoergegevens en premissen). Die zijn niet kennelijk onjuist, reden waarom appellanten er geen gat in geschoten krijgen.

4. Trede 1: Kan voor de onderbouwing van actuele regionale behoefte worden verwezen naar beleidsstukken en beleidsregels?

ABRvS 24 december 2013, No. 201307665/1/R6 (Westerveld); ABRvS 9 april 2014, 201307658/1/R4 (Ooststellingwerf)

Uit de uitspraak van de Afdeling inzake een woningbouwplan in de gemeente Ede (zie hierna), volgt dat voor de onderbouwing van de actuele regionale behoefte in de plantoelichting kan worden verwezen naar gemeentelijke en provinciale beleidsstukken. De Afdeling oordeelt vergelijkbaar in een tweetal andere uitspraken inzake bestemmingsplannen die voorzien in de realisering van woningbouw (*Westerveld*²² en *Ooststellingwerf*²³). Hoewel voor de onderbouwing van de actuele regionale behoefte dus kan worden verwezen naar (gemeentelijke) beleidsstukken, kan echter niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar dit beleid in de plantoelichting: in de toelichting zal moeten worden gemotiveerd waarom uit de beleidsstukken volgt dat er sprake is van een actuele regionale be-

hoefte aan de beoogde ontwikkeling, zo volgt uit de uitspraken *Zoelen* en *Amstelstation* (zie hierna).

Verwijzing naar beleid is niet in strijd met 3.1.6 lid 2: ABRvS 6 november 2013, No. 201306573/1/R6 (Ede woningen)

In deze uitspraak lag een bestemmingsplan voor dat voorziet in de herontwikkeling van een voormalige kazerneterreinen in Ede ten behoeve van onder meer woningbouw.²⁴ In de plantoelichting staat dat uit de Woonvisie blijkt dat de beoogde plancapaciteit op de kazerneterreinen aansluit op de woningbehoefte in de regio. Naar het oordeel van de Afdeling is het niet in strijd met artikel 3.1.6 lid 2 onder a Bro dat in de plantoelichting is volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte en een verwijzing naar de Woonvisie voor de onderbouwing hiervan.

Enkele verwijzing zonder toelichting is echter onvoldoende: ABRvS 4 juni 2014, No. 201310957/1/R6 (Woningen Zoelen)

Wanneer in de plantoelichting wordt volstaan met een enkele verwijzing naar een rapport Prioriteitstelling waaruit - zonder nadere toelichting - niet eenduidig valt af te leiden uit hoeveel woningen de plancapaciteit in de gemeente bestaat, is in de plantoelichting niet inzichtelijk gemaakt dat met de binnen het plangebied voorziene woningbouw wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. De raad heeft echter met een nadere memorie en de toelichting daarop ter zitting alsnog inzichtelijk gemaakt dat met de binnen het plangebied voorziene woningbouw wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. Op vergelijkbare wijze oordeelt de Afdeling over het bestemmingsplan ‘Poortugaal Dorp’: met de enkele verwijzing naar een dpo in de plantoelichting heeft de raad geen inzicht geboden in de aanvaardbaarheid van de in het plan voorziene ontwikkeling met het oog op voorkomen van structurele winkelleegstand.²⁵ Nog krasser is het gelopen in Haarlemmermeer bij de vaststelling van het bestemmingsplan *Zwanenburg*²⁶: daar meende de raad dat het niet nodig was de komst van een Action die in het plan mogelijk werd gemaakt met het oog op de proceseis ex art. 3.1.6 lid 2 Bro te motiveren met de stelling dat het detailhandelsbeleid - waarin was opgenomen dat er op Zwanenburg geen ruimte was voor nieuwe detailhandel - verouderd was en door de raad zou worden herzien. Het werd door de raad niet nodig gevonden de afwijking van het beleid te

²⁰ ABRvS 21 augustus 2013, No. 201304007/1/R6 (Etten Leur). In r.o. 3.4 is overwogen: er zijn geen ‘(...) aanknopingspunten voor het oordeel dat het rapport (...) op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd dan wel anderszins onjuist is.’ ABRvS 6 november 2013, No. 201306573/1/R6 (Ede). (De uitspraak in Ede komt ook in par. 4 aan bod. De uitspraak *Etten Leur* heeft betrekking op hetzelfde plangebied als de in par. 2.5 behandelde uitspraak van 16 april 2014).

²¹ Vz. ABRvS 19 november 2013, No. 201307608/2/R1 (*Alme-lo Rhijnbeek*) (*Hornbach*).

²² ABRvS 24 december 2013, No. 201307665/1/R6 (*Westerveld*).

²³ ABRvS 9 april 2014, No. 201307658/1/R4 (*Ooststellingwerf*).

²⁴ Ook verschenen in Gst. 2014, 41 m.nt. Heinen en Teunissen.

²⁵ ABRvS 13 augustus 2014, No. 201309111/1/R4 (Poortugaal Dorp).

²⁶ ABRvS 13 augustus 2014, No. 201308486/1/R1 (Action Haarlemmermeer), zie ook noot 20.

motiveren: het zal niet verbazen dat de Afdeling het plandeel heeft vernietigd.

Verwijzing in de toelichting onvoldoende, maar aanvulling naderhand is mogelijk: ABRvS 13 augustus 2014, No. 201401582/1/R6 (Nieuwe Deventerweg Zwolle). Instandhouding rechtgevolgen

In casu is het bestemmingsplan Nieuwe Deventerweg 68 aan de orde waarin de bouw van 14 woningen mogelijk wordt gemaakt. Appellanten zijn daartegen in het geweerd gekomen met de stelling dat de actuele regionale behoefte ontbreekt. De raad heeft gesteld dat in de plantoelichting is verwezen naar het *Structuurplan Zwolle 2020*, maar erkent ook dat de behoefte onvoldoende inzichtelijk is gemaakt omdat die verwijzing zonder enige toelichting is opgenomen (r.o. 4.1). De raad heeft zijn motivering aangevuld (naar uit de overwegingen valt op te maken zowel door te verwijzen naar brieven die geen deel uitmaken van de plantoelichting - maar waarin de behoefte met verwijzing naar een keur van beleidsdocumenten is onderbouwd - als door een toelichting ter zitting). De Afdeling neemt die nadere toelichting in overweging, komt tot de slotsom dat het besluit niet naar behoren is gemotiveerd en vernietigt het vaststellingsbesluit, maar laat de rechtsgevolgen daarvan gezien de toelichting van de raad in stand.

Verwijzing naar beleid volstaat niet bij kantoren: ABRvS 25 september 2013, No. 201300782/1/R6 (Amstelstation)

In de uitspraak over een kantoorontwikkeling rond het Amstelstation in de gemeente Amsterdam²⁷ oordeelde de Afdeling dat de raad voor de onderbouwing van de actuele regionale behoefte van nieuwe kantoren niet kon volstaan met een verwijzing naar beleidsstukken. Aan de orde was het bestemmingsplan 'Amstelstation e.o.' dat voorziet in de herinrichting van het gebied rondom het Amstelstation en de oprichting van vier nieuwe bouwblokken met woningen, kantoren en overige voorzieningen. De Deelraad heeft verwezen naar de 'Kantorenstrategie Amsterdam' en merkt op dat het bestemmingsplan een toevoeging van maximaal 7.300 m² bedrijfsvloeroppervlak voor kantoren mogelijk maakt. Naar het oordeel van de raad past die ontwikkeling in de beleidsregel. Altera betoogt - als verhuurder van het kantoorgebouw nabij het plangebied - dat de actuele behoefte voor kantoorruimte niet is aangegeven waarop de deelraad heeft toegelicht dat is voldaan aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro nu het Amstelstation in de *Uitvoeringsstrategie 2011* is aangegeven als groeigebied voor kantoren en omdat de beleidsregel Kantorenstrategie Amsterdam in het stationsgebied ruimte biedt voor nieuwbouw van

kantoren. De Afdeling sanctioneert die verwijzing en overweegt dat met de stedelijke ontwikkeling voor de periode 2010-2010 wordt voorzien in een actuele regionale behoefte op een knooppuntlocatie. Het ontbreekt wel aan een behoorlijke afweging in de plantoelichting, reden waarom naar het oordeel van de Afdeling niet is voldaan aan de motiveringseis ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

5. Trede 1: In hoeverre is de behoefte van de aanvrager of initiatiefnemer voor de vaststelling van de actuele regionale behoefte van belang?

Behoeft: nichespelers & bedrijfsgroei. VZ. ABRvS 4 april 2014, No. 201401019/2/R3 (Drimmelen Marinaweg); ABRvS 23 april 2014, No. 201304503/1/R1 (Zuivelhoeve Hengelo)

De eerste uitspraak ziet op een bestemmingplan dat voorziet in de verplaatsing van een gedeelte van de bedrijfsactiviteiten van een bedrijf dat zich richt op onderhoud van specifieke plezierjachten, waardoor de initiatiefnemer bijzondere locatie eisen heeft. In de plantoelichting is ingegaan op de actuele regionale behoefte aan de in het plan voorziene bedrijfsvestiging. Daaruit volgt dat het bedrijf wil uitbreiden vanwege het toenemend aantal opdrachten voor het uitvoeren van werkzaamheden aan plezierjachten. De voorzitter meent dat daarmee adequaat is beschreven dat sprake is van een actuele regionale behoefte. In de uitspraak *Zuivelhoeve Hengelo* is sprake van een vergelijkbare situatie: het gaat om de uitbreiding van een zuivelbedrijf met 4.700 m² aan extra bouwmogelijkheden. De raad licht toe dat voor de bedrijfsvoering van De Zuivelhoeve - een niche 'boerderijzuivel' binnen de nationale zuivelmarkt - een landelijke uitstraling van de locatie van belang is. De Afdeling acht het standpunt dat met die kwalitatieve eisen en de bedrijfsgroei is voorzien in de onderbouwing van een actuele regionale behoefte niet onredelijk. Kennelijk kan actuele regionale behoefte worden onderbouwd met kwalitatieve locatie-eisen, bedrijfsuitbreiding of bedrijfsgroei.

Behoeft initiatiefnemer ten onrechte meegewogen: ABRvS 30 juli 2014, No. 201307597/1/R6 (Hotel Tilburg)

Anders dan in de voorgaande uitspraken oordeelt de Afdeling in deze uitspraak juist dat de door de initiatiefnemer gestelde behoefte niet volstaat om actuele regionale behoefte aan te nemen. Het bestemmingsplan 'Kempenbaan-West 2013' maakte onder andere de vestiging van een 4-sterren-plus hotel in Tilburg mogelijk. De raad heeft in de plantoelichting vermeld dat er een gegadigde is die vindt dat er voldoende marktruimte bestaat voor de hotelvoorziening en die het plan voor eigen reke-

²⁷ Ook verschenen in BR 2013, 152 m.nt. Breeman en Bäcker.

ning en risico wil realiseren. Dat is onvoldoende: de Afdeling oordeelt dat in de toelichting niet met concrete gegevens inzichtelijk is gemaakt in hoeverre wordt voorzien in een actuele regionale behoefte.

6. Trede 2: Herstructurering en transformatie - kwalitatieve eisen aan de locatie: voorkeur van de aanvrager of initiatiefnemer

Uit een aantal uitspraken van (de Voorzitter van) de Afdeling volgt dat er bij de vraag of alternatieve locaties onderzocht zijn rekening mag worden gehouden met de voorkeur van de aanvrager of initiatiefnemer voor een bepaalde locatie.

Vz. ABRvS 31 oktober 2013, No. 201307641/2/R1 (Deventer Stadhuiskwartier)

Deze uitspraak ziet op een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning voor de bouw van een nieuw stadskantoor en een ondergrondse parkeergarage door de gemeente Deventer in het centrum. Appellanten betogen dat in Deventer sprake is van een grote leegstand van kantoorruimte en dat bij de voorbereiding van het plan de ruimtelijke effecten van de toevoeging van extra kantoorruimte niet zijn onderzocht. De raad en het college menen dat het stadskantoor gelet op de maatschappelijke functie ervan in de binnenstad gerealiseerd dient te worden, nu die omgeving goed bereikbaar is en bovendien herkenbaar voor bezoekers van het stads-kantoor. De voorzitter ziet geen aanleiding voor een andere opvatting: met de door het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling van het Stadhuiskwartier is voldaan aan de eisen van artikel 3.1.6 lid 2 Bro. De kwalitatieve eisen verbonden met het stads-kantoor hebben hier zwaar gewogen: voor andere dan deze specifieke ontwikkeling heeft de uitspraak naar wij menen geringe betekenis.

Vz. ABRvS 4 april 2014, No. 201401019/2/R3 (Drimmelen Marinaweg)

De *Drimmelen uitspraak* is hiervoor (par. 5) al aangestipt. In het kader van trede 2 is het volgende van belang: volgens de plantoelichting is uitgebreid onderzoek verricht naar de mogelijkheden in de regio om de bedrijfsuitbreiding elders in de regio te vestigen, onder meer op aan het water gelegen bestaande bedrijfsterreinen. Deze alternatieve locaties kwamen om verschillende aan de casus verbonden redenen niet in aanmerking. Onder meer kwamen andere regionale terreinen niet in aanmerking vanwege onder meer gebrek aan voldoende ruimte of aan te koop staande gronden, geen ligging aan vaarwater met voldoende omvang en diepte en de industriële uitstraling die niet passend is bij het luxe marktsegment waarin het bedrijf opereert. Gelet hierop oordeelt de voorzitter dat geen alternatieve

locaties voor de vestiging van het bedrijf aanwezig waren die over vergelijkbare eigenschappen beschikken als het terrein in Drimmelen. Aardig is dat de Voorzitter overweegt dat de raad - in het kader van de beantwoording van de vraag of niet elders in de regio in de voorgenomen ontwikkeling kan worden voorzien - belang mag hechten aan de voorkeur van het bedrijf voor een bepaalde locatie in verband met zijn specifieke behoeften.

ABRvS 23 april 2014, No. 201304503/1/R1 (Zuivelhoeve Hengelo)

Ok deze uitspraak is hierboven aan de orde gekomen (par. 5). De raad onderkent dat binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio elders ruimte bestaat voor de beoogde ontwikkeling maar meer gewicht moet worden toegekend aan het belang van De Zuivelhoeve op het uitgekozen perceel in verband met de landelijke uitstraling. Een verplaatsing van De Zuivelhoeve naar een andere locatie zou daarnaast volgens de raad leiden tot onevenredige economische gevolgen en gevolgen voor de werkgelegenheid. De Afdeling meent dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet binnen bestaand stedelijk gebied in de regio in deze regionale behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering. Hierbij wordt voorts van belang geacht dat het hier gaat om de uitbreiding van een bestaand bedrijf dat reeds van oudsher op die locatie gevestigd is. Een opvallende uitspraak: ook als er in het licht van trede 2 kennelijk ruimte is voor het accommoderen van de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied, wordt een uitbreiding in agrarisch gebied toegelaten, en spelen bedrijfseconomische belangen (waaronder de bedrijfsidentiteit) een rol.

7. Trede 2: is de functie van beschikbare gronden relevant?

ABRvS 19 februari 2014, No. 201306688/1/R6 (De Striene supermarkt)

Uit deze uitspraak volgt dat voor de toepassing van trede 2 niet relevant is wat de *functie* is van de beschikbare gronden en leegstaande gebouwen waar de vestiging van een nieuwe supermarkt mogelijk wordt gemaakt. In casu lag een bestemmingsplan voor dat onder andere de bouw van een supermarkt mogelijk maakt op de voormalige school- en bedrijfslocatie De Striene te Strijen. Omdat het plangebied een voormalige school- en bedrijfslocatie is, worden volgens de Afdeling voor de supermarkt en de woningen die het plan mogelijk maakt beschikbare gronden in bestaand stedelijk gebied benut door herstructurering. Anders dan appellanten betogen volgt uit artikel 3.1.6, tweede lid, onder

b Bro niet dat voor nieuwe detailhandel bestaande winkelpanden moeten worden hergebruikt, aldus de Afdeling. Dat lijkt ons een juiste visie, die adequaat ruimte geeft aan duurzame verstedelijking: het ontkoppelen van bestaande of voormalige functies aan bestaande gebouwen en gronden met het oog op herstructurering of transformatie is een intrinsiek aan trede 2 verbonden gegeven. De eis die appellanten hier stellen, zou de ruimte voor herstructurering of transformatie beperken op een wijze die geheel aan het doel van de duurzaamheidsladder voorbij gaat.

8. Trede 2: moeten alle transformatielocaties zijn benut?

ABRvS 5 februari 2014, No. 201303143/1/R4 (Korendijk)

Deze uitspraak²⁸ ziet op een bestemmingsplan dat onder andere voorziet in de bouw van 46 nieuwe woningen. Appellanten betogen dat de raad in strijd heeft gehandeld met trede 2 van de duurzaamheidsladder, nu niet is verantwoord waarom niet is gekozen voor transformatie en herstructurering binnen de bestaande kern. Volgens appellanten dienen eerst de mogelijkheden tot herstructurering en transformatie volledig te worden benut, voordat tot uitbreiding van bestaand bebouwd gebied mag worden overgegaan. Volgens de Afdeling staat vast dat het plangebied ligt buiten het bestaand stedelijk gebied, als bedoeld in artikel 1.1.1 onder h Bro. Dit betekent dat de raad op grond van trede 2 van de ladder moet beschrijven in hoeverre in deze behoefte kan worden voorzien binnen een bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins. In de plandoelstelling is de inbreidingscapaciteit voor de gemeente beschreven en is toegelicht dat die capaciteit onvoldoende is om te voorzien in een actuele regionale behoefte. De raad heeft daarom gekozen voor uitbreiding van de bestaande kernen.

De Afdeling overweegt dat uit de eisen voor duurzame verstedelijking niet volgt dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan ervoor kiezen om uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte groter is dan waaraan kan worden voldaan binnen het bestaand stedelijk gebied.

9. Conclusies: vingerwijzingen voor de motiveringseis ex art. 3.1.6 lid 2 en 4 Bro

Trede 1: Actuele regionale behoefte - De onderzoeksvraag is of de gevolgen voor de leegstand zijn geïnventariseerd. De kernoverweging is of realisatie van het plan leidt tot een zodanige toename van de winkelleegstand dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening (het uitdrukken in de aanvaardbaarheid van leegstandseffecten voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat lijkt - gezien de uitspraken *Ekkersrijt III* en *Groningen Bauhaus* - weer enig terrein te verliezen, maar wij menen dat het hier om dezelfde lading gaat).

Het bevoegd gezag geve zich er rekenschap van dat leegstandseffecten vaak zullen passen binnen de dynamiek van de detailhandel en niet snel zo massaal zullen zijn dat sprake is van onaanvaardbaarheid uit een oogpunt van een goede ordening. Wanneer zijn leegstandseffecten onaanvaardbaar? Daar zal de Afdeling ons niet door normstelling in verder helpen, en dat is menen wij ook niet haar taak: het is aan het bevoegd gezag dat te bepalen. We weten dat leegstand van één of twee winkels (in het bedoelde geval: twee bouwmarkten) in elk geval niet als onaanvaardbaar wordt gezien.

Bij de inventarisatie van leegstandseffecten worden vraag (verzorgingsgebied, demografie) en aanbod meegenomen. Elementen die in het licht van de actuele behoefte bij de leegstandsinventarisatie ook kunnen worden betrokken zijn onder meer subjectieve kwalitatieve overwegingen ten aanzien van het belang van het ruimtelijke plan (schaal, bereikbaarheid, functionaliteit en ruimtelijke kwaliteit) en de wisselwerking van kwalitatieve en kwantitatieve elementen die onder meer tot uitdrukking kan komen in een beoordeling van de leegstaande voorraad winkelmeters (en de verwachte ontwikkeling daarvan) in samenhang met een beoordeling van de zelfstandige kwaliteit van die meters.²⁹ Men houde bij de inventarisatie van de leegstandseffecten de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden (RepMPI) in het oog, niet alleen in het licht van de ruimte die de planregels bieden, maar ook de effecten van de mogelijke uitoefening van afwijkingsbevoegdheden en wijzigingsbevoegdheden.³⁰

Trede 2: transformatie en herstructurering - De taak tot het stellen van kaders op dit punt berust met nadruk bij het bestuursorgaan. De Afdeling sanctioneert een enigszins gemotiveerde keuze voor een

²⁹ Het oorzakelijk verband tussen de nieuwe ontwikkeling en de leegstandsontwikkeling neemt af naarmate de kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling hoger is en de kwaliteit van de winkelleegstand lager. Hoe groter het verschil in kwaliteit, des te minder telt het kwantitatieve effect.

³⁰ Vergelijk ook: ABRvS 18 juni 2014, No. 201307607/1/R1 en ABRvS 6 augustus 2014, No. 201307039/1/R3.

²⁸ Ook verschenen in *JM* 2014/55 m.nt. J. Haakmeester.

nieuwe ontwikkeling (en het passeren van trede 2) betrekkelijk snel, in elk geval op grond van een kwalitatieve motivering van specifieke locatie eisen die subjectief zijn verbonden met de onderneming van aanvrager (*Drimmelen*), maar ook op grond van subjectieve, bedrijfseconomische motieven (*Zuivelhoeve Hengelo*).

Trede 3: verstedelijking buiten bestaand stedelijk gebied - Bij een te lage transformatieratio (de beschikbaarheid in aanmerking genomen) komt trede 3 in beeld. Het gaat dan om de crux van de duurzaamheidsladder: nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied. Mede in het licht van de wetshistorie laat dit onderdeel van de ladder zich goed wijzen: de kern van de zaak is de passende ontsluiting van de nieuwe ontwikkeling. Het gaat dus om adequate en efficiënte vervoer- en mobiliteitsoplossingen in het licht van de aard en de eisen van de nieuwe ontwikkeling. Zie hier ons commentaar bij trede 2 en de wisselwerking.

10. Slotopmerking

De kernvraag in het kader van de duurzaamheidstoets ex art. 3.1.6 lid 2 en lid 4 Bro behoort naar onze opvatting besloten te liggen in trede 2 van de ladder voor duurzame verstedelijking: zijn er redelijke mogelijkheden om een beoogde stedelijke ontwikkeling - zo nodig door transformatie of herstructurering - onder te brengen in bestaand stedelijk gebied. Om die reden is de ladder door de SER in het leven geroepen (zie de wetshistorische behandeling in de eerste bijdrage over het onderwerp) en daar ligt ook de ruimtelijk kristalhelder geëcarteerde opdracht voor de planwetgever om de verhouding tussen verstedelijking en groen te bewaken. In Unierechtelijke begrippen is dat de definiëring van de ruimtelijke taak van de overheid die niet valt onder het bereik van het vrije verkeer en de vrije vestiging van diensten, en evenmin onder de vigeur van de daaraan verbonden regels en verboden eisen in de Dienstenrichtlijn. Als de overheid

zich tot die ruimtelijke taak beperkt is geen sprake van verboden vergunningseisen en economische doelen, maar van planningseisen ter bescherming van het milieu en het stedelijk milieu. Uitgedrukt in de begrippen waar wij in ons nationale orderingsbestel zo aan hechten, spreken we van een goede ruimtelijke ordening, een goede ruimtelijke motivering en van bescherming van het woon- en leefklimaat.

Het complexe element in de duurzaamheidsladder is de eerste trede, het vraagstuk van de actuele regionale behoefte. Die trede belichaamt de frictie tussen wat de besturende overheid wil, wat markt en burgers aan vrije ruimte opeisen, en de kaders die de wetgever stelt. Het wettelijke kader voor het streven naar duurzame verstedelijking is niet beperkt tot een vrij speelveld voor marktpartijen met spelregels (procesvereisten) en een belijning (ruimtelijke besluitvorming) volgens de eisen van trede 2. Met die beperking zou tegemoet worden gekomen aan de vrijheid van de markt en de marktpartijen, die is belichaamd in de eis dat planningseisen moeten voorkomen uit dwingende redenen van algemene belang. Maar de realiteit is dat de besturende overheid ook actief is op dat speelveld door te bepalen of er behoefte is aan een initiatief (aanvraag). Zij treedt daarmee in het bereik van de verzoeker of de aanvrager, en diens beslissing het speelveld al of niet te betreden. Het verbaast niet dat juist daar het probleem ontstaat van de wrijving tussen economische en ruimtelijke ordening, en de beperking van de vrije vestiging en het vrije verkeer (van diensten) door het stellen van economische eisen. Een maatregel voor de oplossing van die problemen zou de afschaffing van trede 1 zijn. Uiterst rigoureuze, maar niettemin een maatregel die vanuit de geschiedenis van de duurzaamheidsladder goed zou zijn te motiveren, die het ruimtelijke kader van de ladder zou bevestigen en die onverlet zou laten dat een goede ruimtelijke ordening (en de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu als dwingende redenen van algemeen belang) de kerngedachte van art. 3.1.6 lid 2 en lid 4 Bro vormt. ●