

## Ruimtelijke ordening

55

Duurzame verstedelijking – Korendijk

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

5 februari 2014, nr. 201303143/1/R4,

ECLI:NL:RVS:2014:307

(mr. Hagen, mr. Mondt-Schouten, mr. Michiels)

Noot J.S. Haakmeester

**Ladder duurzame verstedelijking. Regionale behoefte. Transformatie. Herstructurering. Duurzame verstedelijking. Onderzoeksplicht. Inbreidingscapaciteit.**

[Bro art. 3.1.6]

In deze uitspraak komt de ladder van duurzame verstedelijking opgenomen in artikel 3.1.6 Bro aan de orde. Het bestemmingsplan Uitbreiding Goudswaard, vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Korendijk voorziet in de bouw van woningen. Appellanten voeren aan dat het plan niet voorziet in een actuele regionale behoefte en dat niet is verantwoord waarom niet is gekozen voor transformatie en herstructurering binnen de bestaande kern. De Afdeling is van mening dat de actuele regionale behoefte voldoende is aangetoond. Vervolgens wordt vastgesteld dat de inbreidingscapaciteit binnen de bestaande kernen onvoldoende is om te voorzien in een actuele regionale behoefte, zodat de raad ook heeft gekozen voor uitbreiding van deze kernen. Daarbij overweegt de Afdeling dat, anders dan appellanten betogen, uit artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro niet volgt dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, 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.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Goudswaard, gemeente Korendijk,
  2. [appellant sub 2A],[appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), allen wonend te Goudswaard, gemeente Korendijk, appellanten,
- en  
de raad van de gemeente Korendijk,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding Goudswaard" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] en [appellant sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 oktober 2013, waar (...; red.).

#### Overwegingen

##### Het bestemmingsplan

##### Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt over aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

##### Het plan

2. Het plan is vastgesteld in verband met een beoogde uitbreiding van de kern Goudswaard en voorziet in de mogelijke bouw van 46 nieuwe woningen, een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van een multifunctionele accommodatie (hierna: MFA) en de mogelijkheid tot aanleg van bijbehorende ontsluitingswegen.

##### Ontvankelijkheid

[appellant sub 1]

3. De raad betwist dat het beroep van [appellant sub 1] ontvankelijk is, voor zover hij betoogt dat het woon- en leefklimaat op zijn perceel ten gevolge van het plan wordt aangetast, omdat hij hierover geen zienswijze heeft ingediend.

3.1. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

In zijn zienswijze heeft [appellant sub 1] bezwaren aangevoerd over, onder meer, de in het plan voorziene woningen, de voorziene ontsluitingsweg en de MFA. Nu hij hiermee de plandelen met de bestemmingen "Woongebied" en "Verkeer - Verblijfsgebied" en de aanduidingen "ontsluitingsweg" en "wro-zone - wijzigingsgebied" heeft bestreden, kan hij tegen deze plandelen en aanduidingen ook beroepsgronden aanvoeren die niet in de zienswijze naar voren zijn gebracht en die eerst in het beroepschrift zijn aangevoerd, waaronder de aantasting van het woon- en leefklimaat ten gevolge van de genoemde plandelen en aanduidingen.

3.2. Het beroep van [appellant sub 1] voor zover gericht tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Groen", steunt echter niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij omtrent het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk, voor zover gericht tegen het plandeel met de bestemming "Groen".

[appellant sub 2]

4. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen het besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

4.1. [appellant sub 2] woont op een afstand van ongeveer 880 m van het plangebied. Vanuit zijn woning heeft hij geen zicht op het betrokken perceel. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die in het door [appellant sub 2] bestreden perceel mogelijk worden gemaakt is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen.

Voor zover [appellant sub 2] ter zitting heeft betoogd dat hij als belanghebbende moet worden beschouwd, omdat hij ook woningen op zijn perceel wenst te realiseren, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat [appellant sub 2] concrete plannen heeft voor woningbouw op zijn perceel en dat is gebleken dat woningbouw ter plaatse niet is toegestaan. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling in zoverre geen sprake van een objectief en persoonlijk belang dat rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Het feit dat het perceel van [appellant sub 2] in de regionale Structuurvisie Hoeksche Waard van juli 2009 (hierna: regionale structuurvisie) als "mogelijke transformatielocatie" is aangewezen geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 2] belanghebbende is bij het onderhavige plan.

De conclusie is dat [appellant sub 2] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en hij daartegen ingevolge artikel 8:1, van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen.

Het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 3], voor zover ingediend door [appellant sub 2], is niet-ontvankelijk.

4.2. In de navolgende overwegingen wordt het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 3], voor zover ingediend door [appellant sub 3], aangeduid als het beroep van [appellant sub 3]. [appellant sub 3]

5. De raad stelt dat het beroep van [appellant sub 3], voor zover gericht tegen de fasering en de stedenbouwkundige indeling, niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, omdat hij hierover geen zienswijze heeft ingediend.

5.1. [appellant sub 3] heeft in zijn zienswijze bezwaren aangevoerd over de in het plan voorziene woningen. Nu hij hiermee het plandeel met de bestemming "Woongebied" heeft bestreden, kan hij, gelet op het onder 3.1 overwogene, tegen dit plandeel ook beroepsgronden aanvoeren die hij niet in zijn zienswijzen naar voren heeft gebracht en die eerst in het beroepschrift zijn aangevoerd, waaronder het ontbreken van fasering en stedenbouwkundige indeling binnen de bestemming "Woongebied" in het plan. Het standpunt van de raad kan dan ook niet worden gevolgd.

*Procedureel*

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3.8, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) eerder dan zes weken nadat het besluit is genomen, bekend is gemaakt.

6.1. De Afdeling overweegt dat deze beroepsgrond betrekking heeft op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet kan aantasten. Dit betekent dat deze mogelijke onregelmatigheid geen grond kan vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

7. [appellant sub 3] betoogt dat indien de Crisis-herstelwet (hierna: Chw) van toepassing is op het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in het bestreden besluit en de kennisgeving van het bestreden besluit ten onrechte niet is vermeld dat de Chw van toepassing is. Dit is volgens hem in strijd met artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering).

7.1. De raad stelt dat de Chw van toepassing is op het plan, nu het plan meer dan 11 woningen mogelijk maakt in een aaneengesloten gebied. Volgens de raad zijn [appellant sub 3] of andere belanghebbenden niet benadeeld door het ontbreken van de vermelding van de toepasselijkheid van de Chw in het bestreden besluit en de kennisgeving, nu beide ingediende beroepschriften de gronden van het beroep bevatten.

7.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Chw is afdeling 2 van deze wet van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en in-

frastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurale projecten.

Ingevolge onderdeel 3.1 van bijlage 1 behorende bij de Chw wordt onder ruimtelijke en infrastructurale projecten verstaan ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wro ten behoeve van de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden.

Ingevolge artikel 11 van het Besluit uitvoering wordt, indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw op een besluit van toepassing is, dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld.

7.3. Het voorliggende plan voorziet onder meer in de nieuwbouw van 46 woningen aan de rand van de kern Goudswaard. Gelet hierop is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op het plan.

Vast staat dat in het bestreden besluit noch in de kennisgeving is vermeld dat de Chw van toepassing is op het onderhavige plan. Nu uit artikel 11 van het Besluit uitvoering volgt dat de toepasselijkheid van de Chw in het besluit en de kennisgeving dient te worden vermeld, is het besluit in strijd met artikel 11 van het Besluit uitvoering vastgesteld.

7.4. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de schending van artikel 11 van het Besluit uitvoering met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Hiertoe overweegt zij als volgt.

Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. In dit geval hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 3] tijdig beroep ingesteld en hebben zij in hun beroepschrift al hun beroepsgronden aangevoerd. Voorts bevat de kennisgeving een rechtsmiddelenclausule, waarin is vermeld dat belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de Afdeling. Bij de Afdeling zijn geen andere beroepschriften ingekomen. Onder deze omstandigheden is niet aannemelijk dat belanghebbenden door schending van artikel 11 van het Besluit uitvoering zijn benadeeld.

*Inhoudelijk*

[...]

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat de actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en artikel 6 van de Verordening Ruimte Zuid-Holland, actualisering 2011 (hierna: Verordening), aan de in het plan voorziene woningen niet is aangetoond. Daartoe betogen zij dat uit het in november 2010 door USP Marketing Consultancy B.V. gepubliceerde Woningbehoefteonderzoek Hoeksche Waard: "woonwensen in beeld" (hierna: woningbehoefteonderzoek) en de bijbehorende Verdieping Gemeente Korendijk (hierna: verdieping gemeente Korendijk) niet blijkt dat er behoefte is aan nieuwbouw binnen de gemeente Korendijk. Verder stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 3] dat het plan in de Quicksan woningbouwprojecten in de Hoeksche Waard van 7 juni 2012 van Gerichhauzen en Partners (hierna: Quicksan woningbouwprojecten) is aangeduid als een project met een onzekere marktinschatting.

Voorts betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 3] dat de raad in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid aanhef en onder b, van het Bro en artikel 6 van de Verordening geen verantwoording heeft gegeven waarom niet is gekozen voor transformatie en herstructurering binnen de bestaande kern. Daarbij wijzen zij erop dat in de regionale structuurvisie verschillende locaties in de kern zijn aangewezen als inbreidings- en (mogelijke) transformatielocaties, waaronder het perceel van [appellant sub 2]. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] voeren aan dat de raad ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan deze inbreidings- en transformatielocaties. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 3] dienen eerst de mogelijkheden tot herstructurering en transformatie volledig te worden benut, voordat tot uitbreiding van bestaand bebouwd gebied mag worden overgegaan.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan de verplichting uit artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en artikel 6 van de Verordening om de actuele regionale behoefte aan de voorziene woningen te beschrijven. Deze actuele regionale behoefte is volgens de raad onderbouwd aan de hand van de regionale structuurvisie, de Regionale Woonvisie "Samen voor kwaliteit" van de Commissie Hoeksche Waard (hierna: regionale woonvisie), het woningbouwbehoefteonderzoek en de bijbehorende ver-

dieping gemeente Korendijk en een brief van 11 oktober 2012 van het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (hierna: SOHW). Daarbij wijst de raad erop dat het onderhavige plan in de brief van 11 oktober 2012 als kansrijk is aangemerkt door het SOHW, onder meer door rekening te houden met de behoefte aan verschillende typen woningen binnen de regio. Ook past de voorziene woningbouw binnen de actuele woningbehoefteraming van de provincie Zuid-Holland en de door Gerrichhauzen en Partners opgestelde Monitor woningbouwprogramma Hoeksche Waard 2011 van 6 juni 2011 (hierna: monitor woningbouwprogramma 2011), aldus de raad.

De raad stelt verder dat herstructurering en transformatie slechts beperkt mogelijk zijn in Goudswaard, waardoor aan de actuele behoefte niet kan worden voldaan door uitsluitend te kiezen voor inbreiding. Ten aanzien van het perceel van [appellant sub 2] stelt de raad dat het perceel is opgenomen in de capaciteit voor herstructurering en transformatie binnen bestaand stedelijk gebied. Volgens de raad blijft transformatie van het perceel van [appellant sub 2] mogelijk, waarbij te zijner tijd de mogelijkheden voor het perceel zullen worden beoordeeld.

10.2. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt 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 er sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre die behoefte binnen een 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.

Ingevolge artikel 1.1, onder h, van het Bro wordt in het Bro onder bestaand stedelijk gebied verstaan het bestaande stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstver-

lening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge artikel 1.1, onder i, van het Bro wordt in het Bro onder stedelijke ontwikkeling verstaan een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 6 van de Verordening wordt in de toelichting bij het bestemmingsplan met het oog op het voorzien in een aantoonbare, regionaal of intergemeentelijke afgestemde behoefte aan woningbouwlocaties beschreven op welke wijze rekening is gehouden met de navolgende voorkeursvolgorde:

a. het voorzien in de behoefte binnen bestaand stedelijk en dorpsgebied 2010, zoals aangeduid op kaart 4a, door locaties voor herstructurering en transformatie te benutten;

b. het voorzien in de behoefte direct aansluitend aan bestaand stads- en dorpsgebied 2010, zoals aangeduid op kaart 4a, op locaties die passend, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, te ontsluiten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

10.3. De in het plan mogelijk gemaakte 46 woningen zijn een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder i, van het Bro, zodat ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, in de plantoelichting de actuele regionale behoefte aan deze woningen inzichtelijk moet zijn gemaakt. Voorts moet ingevolge artikel 6 van de Verordening de regionale of intergemeentelijke behoefte aan de woningbouwlocatie in de plantoelichting inzichtelijk zijn gemaakt.

In paragraaf 3.4 van de plantoelichting is ingegaan op de actuele regionale behoefte aan de in het plan voorziene woningbouw. De regionale woningbehoefte is in de plantoelichting inzichtelijk gemaakt met concrete gegevens, onder meer aan de hand van het woningbehoefteonderzoek, de regionale woonvisie en de monitor woningbouwprogramma 2011. Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat uit de Quicksan woningbouwprogramma, het woningbehoefteonderzoek en de bijbehorende verdieping gemeente Korendijk niet kan worden afgeleid dat er behoefte is aan de in het plan voorziene typen woningen, overweegt de Afdeling dat de raad de behoefte aan de in het plan voorziene typen woningen en de marktin-

schatting heeft onderbouwd aan de hand van het regionale woningbouwprogramma uit de regionale woonvisie. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij dit woningbouwprogramma.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] dat het plan niet voorziet in een actuele regionale behoefte, omdat het plan in de Quicksan woningbouwprogramma wordt aangeduid als een plan met een onzekere marktinschatting, overweegt de Afdeling dat de raad verschillende maatregelen heeft genomen om de risico's te beperken en het plan te laten aansluiten bij de actuele regionale behoefte, waaronder het maken van contractuele afspraken met de ontwikkelaar over de andere uitbreidingen binnen de gemeente.

Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling in de plantoelichting beschreven dat er sprake is van een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en een regionale of intergemeentelijke behoefte aan deze woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 6 van de Verordening.

10.4. Vast staat dat het plangebied ligt buiten het bestaand stedelijk gebied, als bedoeld in artikel 1.1, onder h, van het Bro en het bestaand stedelijke en dorpsgebied 2010 als aangegeven op kaart 4a bij de Verordening. Dit betekent dat de raad ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet beschrijven in hoeverre in deze behoefte kan worden voorzien binnen een bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins. Ingevolge artikel 6 van de Verordening moet de raad beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met de voorkeursvolgorde in dat artikel.

In paragraaf 3.4 van de plantoelichting is beschreven dat de inbreidingscapaciteit voor de gemeente Korendijk 238 woningen bedraagt, waarvan 45 woningen in de kern Goudswaard kunnen worden gerealiseerd. Verder is beschreven dat deze inbreidingscapaciteit onvoldoende is om te voorzien in een actuele regionale behoefte, zodat de raad ook heeft gekozen voor uitbreiding van de bestaande kernen. Daarbij overweegt de Afdeling dat, anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen, uit artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro en artikel 6 van de Verordening niet volgt dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en

transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, 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. In dat kader heeft de raad ter zitting toegelicht dat er behoefte bestaat aan de voorziene uitbreiding, dat via deze uitbreiding kan worden voorzien in de gewenste, ruime opzet van het plan en dat andere locaties, waaronder het perceel van [appellant sub 2], daarvoor onvoldoende ruimte boden. Daarbij heeft de raad verder toegelicht dat het onderhavige plan geen gevolgen heeft voor de behoefte aan inbreidings- en transformatiemogelijkheden elders binnen de kern, waaronder het perceel van [appellant sub 2]. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het plandeel met de bestemming "Woongebied" niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro en artikel 6 van de Verordening.

Het betoog faalt.

[...]

#### *Conclusie en proceskosten*

16. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk, voor zover dat is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Groen" en het niet vaststellen van financiële delen van een exploitatieplan. Het beroep van [appellant sub 1] is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] is niet-ontvankelijk, voor zover ingesteld door [appellant sub 2]. Het beroep is voorts niet-ontvankelijk voor zover ingediend door [appellant sub 3] en gericht tegen het niet vaststellen van financiële delen van een exploitatieplan. Het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk, voor zover gericht tegen het plandeel met de bestemming "Groen" en het niet vaststellen van een exploitatieplan;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet-ontvankelijk, voor zover ingediend door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], en voor zover ingediend door [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], voor zover gericht tegen het niet vaststellen van de financiële delen van een exploitatieplan;

III. verklaart de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

#### NOOT

Gelet op de lengte van de uitspraak, zijn alleen de voor deze noot relevante delen uit de uitspraak opgenomen. Binnen de ruimtelijke ordening is het onderwerp duurzame verstedelijkingsladder een *hot item*. Ondanks dat deze ladder al vanaf 1 oktober 2012 in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen, wordt de reikwijdte en betekenis van deze bepaling het afgelopen jaar steeds duidelijker. In de bovenstaande uitspraak komt een aantal interessante aspecten aan de orde. De meeste uitspraken die de afgelopen maanden zijn geweest, waarvan een groot deel in deze noot is genoemd, hebben betrekking op het onderzoek dat voor trede 1 moet worden uitgevoerd. Daarin komen vragen aan de orde of het onderzoek voldoende actueel of voldoende ruim is uitgevoerd. In deze uitspraak komt ook de tweede stap aan de orde, namelijk de vraag of de ontwikkeling ook binnenstedelijk kan worden gerealiseerd.

Ter introductie, de ladder van duurzame verstedelijking houdt een onderzoeksverplichting in voor het bevoegd gezag bij het vaststellen van een bestemmingsplan, al dan niet met uitwerkingsplicht, zie bijvoorbeeld ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275, Amstelstationgebied, BR 2013,/ 152 m. nt. Breeman cs, ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859, inzake de herontwikkeling van een kazerneterrein in Ede, een wijzigingsplan, zoals bijvoorbeeld aan de orde in uitspraak van de Voorzitter van 11 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:590 inzake het uitbreiden van een winkelcentrum te Dordrecht of voor een projectbesluit (5.20 Bro). Niet alleen moet worden onderzocht of behoefte binnen de gemeente bestaat aan de nieuw toe te voegen stedelijke functie, maar ook of deze behoefte aanwezig is als de scope van het onderzoek

wordt verruimd naar een regionaal niveau (aangeduid als trede 1). Door de verplichting het onderzoek te verruimen naar de behoefte op regionaal niveau, kan worden voorkomen dat twee buurgemeenten tegelijkertijd vergelijkbare initiatieven gaan ontwikkelen. Het dwingt gemeenten tot regionale afstemming en samenwerking; een ruimtelijke doelstelling dus. Ik merk op dat de ladder voor duurzame verstedelijking uitdrukkelijk niet is bedoeld ter bescherming van economische belangen van bedrijven. Desondanks wordt dit argument ook opgeworpen door concurrenten, die roepen dat de uitbreiding van het bedrijventerrein, de toevoeging van kantoren of de detailhandel leidt tot overcapaciteit en daardoor tot leegstand, waardoor negatieve gevolgen voor het ondernemersklimaat kunnen ontstaan, zie bijvoorbeeld ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:576. Er is een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling waarin de relativiteit van deze beroepsgrond aan de orde kwam, zie Vz. ABRvS 17 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:698, inzake het Schinkelkwadrant-Zuid in Heerlen. De Voorzitter stelt dat de beide concurrenten in de directe nabijheid van de te ontwikkelen locatie eigendommen hebben of ontwikkelen en om die reden aan hen de relativiteit niet kan worden tegengeworpen, hopelijk komt de Afdeling in de bodemzaak ook toe aan het beoordelen van deze vraag. Impliciet is deze vraag al aan de orde gekomen in de uitspraken ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:844 en ABRvS11 februari 2014, ECLI:RVS:NL:2014:590. Uit deze beide uitspraken volgt dat het relativiteitsbeginsel niet aan concurrenten wordt tegengeworpen.

Ik draag de gedachte achter de ladder van duurzame verstedelijking een warm hart toe. Gelet op de beperkte ruimte en korte afstanden in Nederland, zou moeten worden voorkomen dat iedere gemeente zijn eigen "brainport", ijsbaan, kantorenhub of factory outlet centre zou kunnen ontwikkelen. Als de overvolle kantorenmarkt één ding duidelijk heeft gemaakt, dan is het dat de behoefte aan dergelijke functies lang niet altijd doorslaggevend is bij de beslissing of een dergelijke functie wordt ontwikkeld. Economische motieven of persoonlijke ambities spelen daarin ook een belangrijke rol. En waar wordt gebouwd zonder dat er vraag vanuit de markt bestaat ontstaat leegstand. Daardoor wordt de schaarse ruimte in Nederland niet efficiënt be-



nut, en moet natuur wijken voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het is daarom belangrijk dat bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen nog eens nauwkeurig naar de behoefte aan de toe te voegen functie in regionaal verband wordt gekeken. Wel heb ik vraagtekens bij de toepassing van de ladder bij hele kleine, lokaal georiënteerde stedelijke functies. Artikel 3.1.6 Bro geldt voor alle stedelijke ontwikkelingen, niet alleen grote woningbouwlocaties, maar ook detailhandel, horeca en culturele voorzieningen worden ingevolge artikel 1.1.1, onder i, van het Bro als stedelijke functies aangemerkt, zie ook ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275, Amstelstationgebied, BR 2013,/ 152 m. nt. Breeman cs. De uitspraken van de Afdeling laten verder zien dat ook bij hele kleine ontwikkelingen van een stedelijke ontwikkeling sprake kan zijn, bijvoorbeeld een bedrijventerrein van bruto 1,5 hectare in de gemeente Waterland, ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570, of het ombouwen van bestaande woningen tot zorgwoningen, ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1038, Leiden bestemmingsplan Kooiplein.

Daarentegen is het mogelijk maken van vier woningen (en nog eens drie woningen na het vaststellen van een wijzigingsplan) in Weststellingwerf niet als stedelijke ontwikkeling aangemerkt, ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471. De Afdeling overweegt dat het begrip woningbouwlocatie in de omschrijving van het begrip stedelijke ontwikkeling in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro niet nader is gedefinieerd in het Bro. Voorts ontbreekt in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting; Stb. 2012, 388) een toelichting op de definitiebepaling van het begrip stedelijke ontwikkeling. Ten aanzien van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' is in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 50; Stb. 2012, 388) opgenomen dat in de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. De Afdeling overweegt dat het plan alleen kleinschalige woningbouw mogelijk maakt, en om die reden niet voorziet in een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro en niet als een stedelijke

ontwikkeling kan worden aangemerkt. In de uitspraak van 14 januari 2014 heeft de Afdeling deze lijn bevestigd ten aanzien van het mogelijk maken van de bouw van 1 woning in Middelfland, zie ABRvS 14 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2013:156, JBO 2014/34, m. nt. D. van der Meijden.

Door het ontbreken van een ondergrens voor alle functies moet formeel ook de regionale behoefte van de slager, bakker of café "op de hoek" worden aangetoond. Ondanks dat de behoefte aan deze functies per definitie lokaal is. In de Nota van Toelichting lees ik dat als het gaat om kleinschalige voorzieningen die noodzakelijk zijn vanwege de leefbaarheid en vitaliteit van een kern deze lokale behoefte als regionale behoefte mag worden gezien. Formeel moet voor deze gevallen dan wel een onderzoek worden uitgevoerd. Echter, ik vraag mij dan af of het gezien het doel van artikel 3.1.6 Bro noodzakelijk is. Het is de vraag is of de regeling hier niet zijn doel voorbij schiet. Wellicht kan ook voor deze functies een ondergrens ofwel in de wet dan wel in de jurisprudentie worden geformuleerd. Artikel 3.1.6. Bro geeft geen antwoord op deze vraag en ook is op dit punt nog geen jurisprudentie verschenen.

Gelukkig weet de praktijk steeds beter om te gaan met de onderzoeksverplichting die voortvloeit uit de ladder van duurzame verstedelijking, zie bijvoorbeeld de bovenstaande uitspraak en de uitspraken van de Afdeling van 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2654, waarin de behoefte aan 100 woningen in de gemeente Westerveld aan de orde was en ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:70 waarin de bouw van 400 woningen in de gemeente Haren werd getoetst. In beide gevallen was een heel actueel onderzoek naar de woningbehoefte aanwezig. Ook de motivering van de regionale behoefte (de eerste trede) in de hierboven opgenomen uitspraak werd door de Afdeling als voldoende aangemerkt. De Afdeling overweegt dat de regionale woningbehoefte in de plantoelichting inzichtelijk is gemaakt met concrete gegevens, onder meer aan de hand van het woningbehoefteonderzoek, de regionale woonvisie en de monitor woningbouwprogramma 2011. Vervolgens komt de Afdeling in de hierboven opgenomen uitspraak ook toe aan de toetsing aan trede 2, omdat een deel van de woningbouwplannen buiten de bestaande kernen lag. Dit



betekent dat de raad op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet beschrijven in hoeverre in deze behoefte kan worden voorzien binnen een bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins.

In dit geval voerde de gemeenteraad aan dat de beschikbare inbreidingscapaciteit onvoldoende was om te voorzien in een actuele regionale behoefte. De Afdeling stelt dat uit artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro niet volgt dat eerst alle (mogelijke) inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kan, mits deugdelijk gemotiveerd, 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. Dit lijkt mij voor de praktijk weer een belangrijke aanwijzing voor het invullen van de vraag hoe de ladder van duurzame verstedelijking moet worden toegepast.

J.S. Haakmeester