MASTER'S THESIS

Een nieuwe stedelijke ontwikkeling uitgediept: orde of chaos?

Smit, Hannes

Award date:
2024

Awarding institution:
Department of Public Law

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from https://research.ou.nl/ on date: 13. Jun. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl

Een nieuwe stedelijke ontwikkeling uitgediept: orde of chaos?

Cursuscode: RM9906-232411M
Naam: H. (Hannes) Smit
Studentnummer: 852265381
Begeleider: De heer mr. S.D.P. Kole
Examinator: mr. dr. E. Hardy
Aantal woorden: 11.243
Inleverdatum: 29 juli 2024

Contents

Hoofdstuk 1: Inleiding 4
1.1 Titel onderzoek 4
1.2 Samenvatting onderzoek 4
1.3 Trefwoorden 4
1.4 Aanleiding 4
1.5 Doel van het onderzoek 5
1.6 Probleemstelling 5
1.7 Onderzoeksvraag 5
1.8 Deelvragen en hoofdstukindeling 5
1.9 Vernieuwende inhoudelijke elementen 6
1.10 Onderzoeksmethoden 6
1.11 Maatschappelijke relevantie onderzoek 6
Hoofdstuk 2: De Ladder voor duurzame verstedelijking 7
2.1 Inleiding 7
2.2 Wetsgeschiedenis en totstandkoming van de ladder 7
2.3 Het doel van de ladder 12
2.4 De plaats van de ladder binnen het omgevingsrecht 12
Hoofdstuk 3: De laddertoets 14
3.1 Inleiding 14
3.2 Bestemmingsplan 14
3.2.1 Inpassingsplan 14
3.2.2 Wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en rijksbestemmingsplan 15
3.2.3 Afwijkingsmogelijkheden in het bestemmingsplan 15
3.2.4 Omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan 15
3.2.5 Resumerend 16
3.3 Stedelijke ontwikkeling 16
3.4 Bevoegdheden provincie en Rijk 16
Hoofdstuk 4: Een stedelijke ontwikkeling 18
4.1 Inleiding 18
4.2 Een stedelijke ontwikkeling 18
4.2.1 Ruimtelijke ontwikkeling 19
4.2.2 Bedrijven- of zeehaventerrein, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen 20
4.3 Conclusie 21
Hoofdstuk 5 een nieuwe stedelijke ontwikkeling 22

5.1 Inleiding 22
5.2 Het nieuwe plan voorziet in een functiewijziging 22
5.2.1 Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling 23
5.2.2 Wél een nieuwe stedelijke ontwikkeling 23
5.2.3 Tussenconclusie 24
5.3 Het nieuwe plan voorziet in groter planologisch beslag 24
5.3.1 Geen groter planologisch beslag 25
5.3.2 Wel groter planologisch beslag 25
5.4 Afwijkings- wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten 25
5.5 Conclusie 26
Hoofdstuk 6: Nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet. 27
6.1 Inleiding 27
6.2 Uitgangspunten van de Omgevingswet 27
6.3 De ladder onder de Omgevingswet 28
6.3.1 Artikel 5.129g, eerste lid, Bkl 29
6.3.2 Artikel 5.129g, tweede lid, Bkl 29
6.3.3 Artikel 5.129g, derde lid, Bkl 30
6.3.4 Artikel 5.129g, vierde lid, Bkl 30
6.3.5 Overgangsrecht 30
6.4 Nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet 31
6.5 Conclusie 31
Hoofdstuk 7: Samenvattende conclusie 32
7.1 Inleiding 32
7.2 Een stedelijke ontwikkeling 32
7.3 Een nieuwe stedelijke ontwikkeling 32
7.4 Een nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de omgevingswet 32
Lijst van aangehaalde literatuur 34
Lijst van aangehaalde jurisprudentie 35

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Titel onderzoek
Een nieuwe stedelijke ontwikkeling uitgediept: orde of chaos?

1.2 Samenvatting onderzoek
Het onderzoeksvoorstel betreft een onderzoek naar de uitleg en toepassing van het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" zoals is neergelegd in artikel 3.1.6, lid twee, Bro (ook wel bekend als de ladder voor duurzame verstedelijking).[1] Volgens dit artikel dient de toelichting bij een bestemmingsplan – als er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling – een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling te bevatten, 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. Het doel hiervan is om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren door de benutting van ruimte, bij alle categorieën ruimtelijke besluiten, te voorzien van een motivering. De ladder is in 2012 in artikel 3.1.6 van het Bro verankerd en in 2017 vereenvoudigd omdat toepassing in de praktijk (te) onduidelijk bleek te zijn. Het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" is toen ongewijzigd gebleven. Omdat de ladder enkel van toepassing is bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling is het belangrijk vast te stellen wat de uitleg en toepassing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Dit zal aan de hand van literatuur- en jurisprudentieonderzoek worden onderzocht door (indien mogelijk) een ondergrens vast te stellen. Tevens wordt aansluitend onderzocht wat de invloed van de Omgevingswet op de toepassing en uitleg van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is.

1.3 Trefwoorden
- Ladder voor duurzame verstedelijking;
- Nieuwe stedelijke ontwikkeling;
- Omgevingswet.

1.4 Aanleiding
Vanwege de woningnood, gestegen bouwkosten en de stikstofcrises is grondgebruik in Nederland een complex vraagstuk. Hier komt nog eens bij dat projectontwikkelaars het liefst op locaties bouwen die zoveel mogelijk opbrengen en deze locaties vanuit ruimtelijk opzicht zelden het meest efficiënt zijn. Zo levert het bouwen van een nieuwe Vinex-wijk[2] meer op dan het transformeren van (leegstaande) kantoorpanden naar woningen. Om juist op efficiënt grondgebruik te sturen, en leegstand zoveel mogelijk te beperken, is de ladder voor duurzame verstedelijking in het leven geroepen. De ladder houdt in dat bij elke nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden gemotiveerd waarom deze ontwikkeling niet binnen al bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.
In 2012 heeft de wetgever de ladder in artikel 3.1.6, lid twee, van het Bro verankerd om toepassing ervan een wettelijk vereiste te maken. Het artikel bleek in de praktijk echter zeer onduidelijk en zorgde voor hoge kosten voor projectontwikkelaars in de vorm van extra onderzoeken, complexe juridische procedures en uitspraken van de Raad van State en regelmatig procedurele vertraging.

[1] Stb 2012, 388, p. 15.
[2] Vinex-wijken zijn nieuwbouwwijken aan de rand van grote steden. Vinex staat voor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra waarin, om verdere bevolkingsgroei te accommoderen, nieuwbouwlocaties werden aangewezen voor de periode van 1995 tot en met 2005. Nieuwe woonwijken moesten dicht bij stadscentra worden gepland om leegloop van middelgrote steden te voorkomen, open gebieden te beschermen door verstedelijking te concentreren en zodoende bestaande winkelcentra en voorzieningen te versterken.

In 2017 is de opzet van artikel 3.1.6, lid twee, Bro om deze reden herzien. De aanleiding voor het toepassen van de laddertoets, als er sprake is van "een nieuwe stedelijke ontwikkeling", is bij deze herziening echter hetzelfde gebleven. Toepassing gaat tot op heden (onbedoeld) nog niet helemaal goed met vernietigde bestemmingsplannen, vertraagde bouwplannen en zelfs het schrappen van bouwprojecten (tot grote frustratie van projectontwikkelaars) als gevolg.[3] Het in kaart brengen van de uitleg en toepassing van dit begrip is daarom belangrijk.

1.5 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het (middels een strikt juridisch onderzoek) in kaart brengen van de uitleg en toepassing van het in artikel 3.1.6, lid twee, Bro neergelegde begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" door een ondergrens van dit begrip vast te stellen. Met deze ondergrens kan in de praktijk voortaan sneller en beter worden bepaald of er wel of geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook wordt onderzocht wat voor invloed de Omgevingswet heeft op de uitleg en toepassing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek kan ook blijken dat een ondergrens niet kan worden vastgesteld. In dat geval zullen richtlijnen worden gegeven.

1.6 Probleemstelling

Indien er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling schrijft artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voor dat in de toelichting van het bijbehorende bestemmingsplan wordt aangegeven waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Wanneer er precies sprake is van "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" wordt echter niet (duidelijk) uitgelegd en is casuïstisch. Uit jurisprudentie blijkt dat niet altijd juist wordt ingeschat of een project een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Het gevolg hiervan is dat bouwprojecten grote vertraging oplopen en in het uiterste geval soms compleet worden geschrapt.

1.7 Onderzoeksvraag

Wat is de uitleg en toepassing van het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" in de zin van artikel 3.1.6, lid twee, Bro, en wat is de invloed van de Omgevingswet op deze uitleg en toepassing?

1.8 Deelvragen en hoofdstukindeling

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de onderstaande hoofdstukken en deelvragen.

Hoofdstuk 1: *Inleiding.*
Inleiding van het onderzoek en het onderzoeksplan.

Hoofdstuk 2: *De ladder voor duurzame verstedelijking.*
Wat is de achtergrond van de ladder en hoe, en waarom, is de ladder tot stand gekomen?

[3] Dit heeft zelfs tot moties in de tweede kamer geleid voor het afschaffen van de ladder, dan wel niet opnemen van de ladder in de Omgevingswet, om: "de bouwopgave in buiten stedelijke gebieden te versnellen". Hoewel de ladder uiteindelijk wel in de Omgevingswet is opgenomen heeft er in oktober 2023 een evaluatieonderzoek naar de ladder plaatsgevonden en is er tot op de dag van vandaag (vanuit projectontwikkelaars) kritiek op de ladder.

Hoofdstuk 3: *De laddertoets.*
Wat houdt toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking precies in?

Hoofdstuk 4: *Een stedelijke ontwikkeling.*
Wat is een stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder en hoe dient dit begrip uitgelegd en toegepast te worden?

Hoofdstuk 5: *Een nieuwe stedelijke ontwikkeling.*
Wat is een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder en hoe dient dit begrip uitgelegd en toegepast te worden?

Hoofdstuk 6: *Nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet.*
Wat is de invloed van de Omgevingswet op de ladder en wat betekent dit voor de uitleg en toepassing van het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling"?

Hoofdstuk 7: *Samenvattende conclusie.*
Wat blijkt uit het onderzoek?

1.9 Vernieuwende inhoudelijke elementen

Het onderzoek brengt de huidige stand van zaken (na de wijziging van de ladder in 2017) met betrekking tot het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" in beeld en onderzoekt de invloed van de Omgevingswet op de uitleg en toepassing van dit begrip.

1.10 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van literatuur- en jurisprudentieonderzoek.
Met literatuuronderzoek zal de achtergrond van de ladder, het gedachtegoed en het theoretisch kader van de ladder en het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" in kaart worden gebracht. Hierbij wordt veel gebruikgemaakt van parlementaire stukken. Met jurisprudentieonderzoek zal de feitelijke toepassing van de ladder en "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" worden onderzocht en hoe de jurisprudentie zich verhoudt tot het theoretisch kader. Hierbij worden enkel uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gebruikt omdat dit de hoogste bestuursrechter is. Ten slotte worden ook rapportages en onderzoeken van private partijen of overheden geraadpleegd om een beter beeld te krijgen van hoe de ladder wordt ervaren en in de praktijk functioneert.

1.11 Maatschappelijke relevantie onderzoek

In het licht van een schreeuwend tekort aan (betaalbare) woningen en een race om te verduurzamen is behoefte aan efficiënt en verantwoordelijk ruimtegebruik in Nederland. De ladder is een instrument waarmee dit kan worden bereikt echter moet toepassing hiervan wel duidelijk zijn. Met het uitdiepen van wat met een "nieuwe ruimtelijke ontwikkeling" precies wordt bedoeld kan de ladder beter worden toegepast en kunnen problemen (zoals ongewenste vertraging bij bouwprojecten) worden voorkomen.

Hoofdstuk 2: De Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Inleiding

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de ladder) is een juridisch planningsinstrument dat eind 2012 in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is verwerkt met als doelstelling om zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik in Nederland te bewaken. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de wetsgeschiedenis en totstandkoming van de ladder (2.2), het doel van de ladder (2.3) en de plaats van de ladder binnen het omgevingsrecht (2.4) aan bod.

2.2 Wetsgeschiedenis en totstandkoming van de ladder

De totstandkomingsgeschiedenis van de ladder valt uiteen in drie periodes, te weten: de SER-ladder: 1999 tot 2012, Ladder voor duurzame verstedelijking I: 2012-2017 en Ladder voor duurzame verstedelijking II: 2017-2024. De verschillende ontwikkelingsstadia van de ladder worden hieronder toegelicht.

De SER-ladder

De voorloper van de ladder voor duurzame verstedelijking is de SER-ladder. De SER-ladder is een beleidsadviesinstrument dat in 1999 door de Sociaal Economische Raad (SER) is opgesteld naar aanleiding van een adviesopdracht van de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ).
De Staatssecretaris verzocht de SER om een reactie te geven op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (1999) waarin het ruimtelijk-economisch beleid van Nederland werd uiteengezet en aandacht werd gevraagd voor het scheppen van voldoende ruimte voor economische activiteiten in steden (bijvoorbeeld op bedrijventerreinen). [4] Volgens de SER waren bij het verdelen van ruimte twee uitgangspunten van belang: 1) gronden en bebouwing hebben vaak al een bepaalde benutting die niet zomaar kan worden gewijzigd, en 2) het gebruik van gronden en bebouwing voor een bepaalde functie heeft invloed op nabijgelegen stukken grond. In de omgang met (schaarse) ruimte zou selectiviteit en doelmatigheid doorslaggevend zijn om op evenwichtige wijze tegemoet te komen aan de ruimtebehoeften voor verschillende functies. De SER wilde deze uitgangspunten in een ladder verwerken die zou dienen als een denkmodel voor de allocatie van schaarse ruimte.[5]
Deze SER-ladder bestond uit de onderstaande drie treden:

- Trede 1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
- Trede 2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen. Wet- en regelgeving en het daarbij behorende beleidsinstrumentarium dienen een verhoging van de ruimteproductiviteit te bevorderen.
- Trede 3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik voor de desbetreffende functie aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in de kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

[4] SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, p. 5.
[5] SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, p. 29-31.

Volgens de SER moest allocatie van beschikbare ruimte en bestemmingen een publieke afweging in het kader van de ruimtelijke ordening zijn in plaats van een afweging gedreven door vraag en aanbod (marktwerking) en het daarbij behorende prijsmechanisme.[6] De SER-ladder zou hier volgens de SER een belangrijke rol in kunnen spelen.[7]

In 2007 hebben het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en EZ het Ruimtelijk Planbureau verzocht te onderzoeken hoe, aan de hand van beleid, de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen kon worden beïnvloed. Bovenmatige uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen en veroudering van bestaande bedrijventerreinen zorgde namelijk voor aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van de open ruimte. Er moest anders met openbare ruimte worden omgegaan. Uit dit onderzoek bleek dat de SER-ladder een geschikt middel zou zijn om de zo bestempelde "herstructurering van bedrijventerreinen" van de grond te krijgen.[8]
Met de toepassing van de ladder kon namelijk tegelijk aandacht besteed worden aan: gebruik van beschikbare of door herstructurering beschikbaar te maken ruimte, meervoudig ruimtegebruik en uitbreiding van ruimtegebruik buiten bestaand bebouwd gebied.

In december 2007 kondigden de ministers van EZ en VROM, in de beleidsbrief bedrijventerreinen, aan met de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en het IPO (Interprovinciaal Overleg) bestuurlijke afspraken te willen maken over behoefteraming en planning van bedrijventerreinen. Ook zou toepassing van de SER-ladder en de verankering hiervan in wetgeving worden besproken.[9]
Dit heeft uiteindelijk tot het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 geleid waarmee de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen werd gewaarborgd door afspraken te maken over: "een economisch verantwoord bedrijventerreinbeleid dat bij zou dragen aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland".[10]

In 2009 stelden de ministers van VROM en EZ voor om de SER-ladder in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (het Barro of de AMvB Ruimte) als extra motiveringseis bij het opstellen van bestemmingsplannen op te nemen.[11] In het Barro zijn de rijksregels ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van Nederland verzameld en door het hierin opnemen van de SER-ladder als motiveringsvereiste werd de SER-ladder een verplicht instrument in de ruimtelijke ordening van Nederland. Tevens werd gepleit om de SER-ladder ook van toepassing te laten zijn op andere stedelijke functies zoals woningen, winkels, kantoren, detailhandel[12] en voorzieningen.[13]
De SER-ladder zou zo voorkomen dat nieuwe winkelgebieden op plekken werden ontwikkeld waar de al bestaande winkelgebieden er last van zouden ondervinden.

---

[6] Tot op heden wordt grondgebruik (nog steeds) grotendeels gestuurd door marktwerking maar hier kan in de toekomst wellicht verandering in komen gezien de woningnood, verduurzamingsopdracht en de stikstofcrises.
[7] SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, p. 31-32, zie ook Heutink en van Bloemendaal 2013, p. 919-920.
[8] Ruimtelijk planbureau, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*, 2007, p. 26.
[9] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 73 en Kamerstukken II 2007/08, 31 305, nr. 66.
[10] Staatscourant 2010/3961, *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*, p. 2-3.
[11] Staatscourant 2009/109, O*ntwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*.
[12] Detailhandel is pas in 2011 toegevoegd om winkelleegstand tegen te gaan.
[13] Landschapsontwikkeling; Brief ministers over de resultaten van de nieuwe aanpak van het bedrijventerreinenbeleid, Kamerstukken II 2009/10, 31 253, nr. 22, daarin wordt verwezen naar Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI/29 435, nr. 73 en Kamerstukken II 2008/09, 31 253, nr. 8.

Ladder voor duurzame verstedelijking I
Van een meer uitgebreide versie van de SER-ladder is het echter nooit gekomen. Gedurende de (her)ontwikkeling van de SER-ladder is de SER-ladder in de ladder voor duurzame verstedelijking overgegaan. De ladder voor duurzame verstedelijking heeft overeenkomsten met de SER-ladder, beide bestaan uit drie treden, maar ook verschillen. Zo had de SER-ladder een beperkte reikwijdte (enkel bedrijventerreinen) en kwam een toetsing aan 'behoefte'[14] niet in de SER-ladder voor.
Het doel van beide ladders is echter zeer vergelijkbaar.[15]

De ladder voor duurzame verstedelijking is voor het eerst benoemd in het ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (de SVIR) en de ontwerpwijziging van het Barro in 2011. [16]
In de SVIR maakt het Rijk helder welke nationale belangen er zijn in het ruimtelijke en mobiliteitsdomein en welke instrumenten voor deze belangen (kunnen) worden ingezet. In het Barro zijn deze instrumenten vervolgens uitgewerkt en wettelijk verankerd. Het Barro voorzag daarmee in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid en moet als de juridische vertaling van de SVIR worden gezien. Het Barro en de SVIR vormen samen een belangrijk onderdeel van het ruimtelijk beleid van Nederland.

In maart 2012 heeft het Rijk, in de definitieve versie van de SVIR, het ruimtelijke en infrastructuurbeleid in dertien nationale belangen gebundeld en verkondigd dat het roer in gebiedsontwikkeling in Nederland om moest. Vanwege een krimpende bevolking zou in de meeste gebieden de behoefte aan kantoren, bedrijfslocaties en woonwijken steeds verder afnemen wat tot zichtbare veroudering en leegstand van deze gebieden zou leiden.[17] Ook zou de veranderende behoefte aan wonen en werken extra druk leggen op een markt waar de vraag afneemt.
De daadwerkelijke vraag van bewoners, bedrijven en organisaties zou leidend moeten worden en, om zorgvuldig gebruik van schaarse ruimte te bevorderen, moest de ladder voor duurzame verstedelijking toegepast gaan worden, door het Barro te wijzigen en aan artikel 3.1.6 Bro een tweede en derde lid toe te voegen.[18] Ingevolge de ladder zou voortaan eerst worden onderzocht of er (wel) vraag naar een bepaalde nieuwe ontwikkeling is, of het bestaand stedelijk gebied of bestaande bebouwing kan worden hergebruikt, en indien nieuwbouw echt nodig blijkt, altijd worden voorzien in een optimale bereikbaarheid. De ladder zou bovendien ook een belangrijke rol spelen in het verwezenlijken van het in de SVIR opgenomen nationaal belang nummer dertien "zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten" door bestuursorganen inzichtelijker te laten maken welke belangen zij tegen elkaar afwegen.

Met het besluit van 28 augustus 2012 is de ladder aan het Bro toegevoegd en op 1 oktober 2012 is de wijziging van het Barro doorgevoerd. Met de aanpassing van het Barro (en het toevoegen van de ladder) was ook de juridische verankering van de doelstellingen van de SVIR compleet.

---

[14] Zie hiervoor artikel 3.1.6, tweede lid, Bro: "de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van behoefte aan die ontwikkeling". Bij de SER-ladder was er geen sprake van het toetsen van de behoefte aan de beoogde ontwikkeling.
[15] Stb 2012, 388, p. 34.
[16] Bijlage 123417 en 123418, Kamerstukken II, 31 500, nr. 26. Kamerstukken II 2010/11, 32 660, nr. 15, p. 3 en p. 25.
[17] Hoewel er nog steeds sprake is van een krimpende bevolking is het interessant om te zien dat destijds niet lijkt te zijn geanticipeerd op het enorme tekort aan (betaalbare) woningen waar we nu mee te maken hebben.
[18] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), p. 8.

Artikel 3.1.6 144

[Regeling vervallen per 01-01-2024]

1 Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;

b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;

c. de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg;

d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;

e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken;

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

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

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

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

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

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

4 Voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de toelichting ten minste neergelegd:

a. een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden;

b. voor zover nodig een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overige waarden van de in het plan begrepen gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied;

c. een beschrijving van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken.

Figuur 1: artikel 3.1.6 Bro per oktober 2012

4 Een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

In juli 2014 is het bovenstaande vierde lid aan de ladder toegevoegd. Deze toevoeging is het gevolg geweest van signalen uit de praktijk dat toepassing van de ladder zou leiden tot de vaststelling van bestemmingsplannen die in strijd waren met artikel 14 onder 5 van de Dienstenrichtlijn. Volgens dit artikel mag de vestiging van een dienstenactiviteit (zoals detailhandel) in beginsel niet worden beperkt en de in de ladder opgenomen voorwaarde voor het aantonen van de behoefte aan de

ruimtelijke ontwikkeling zou hiermee in strijd zijn. Omdat van de Dienstenrichtlijn mag worden afgeweken bij een dwingende reden van openbaar belang, zoals goede ruimtelijke ordening, is in het vierde lid opgenomen dat het ladderonderzoek enkel toeziet op het waarborgen van een goede ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking II
Uit een onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving (hierna: het Planbureau) in 2014 bleek dat in 2013 de ladder maar bij 28%[19] van de onderzochte bestemmingsplannen expliciet was toegepast.[20] Bij 72% van de ladderplichtige bestemmingsplannen werd de ladder niet expliciet toegepast maar was soms wel een impliciete toepassing van de ladder te vinden. Zo werd bijvoorbeeld de laddertoets wel beschreven maar werd de ladder voor duurzame verstedelijking niet expliciet benoemd of werd er in plaats van de ladder voor duurzame verstedelijking aan de SER-ladder getoetst. Ondanks de uitkomst dat in 72% van de gevallen de ladder niet expliciet werd toegepast was het Planbureau van oordeel dat de ladder nog te kort in werking was om uit het onderzoek conclusies te kunnen trekken.[21] Eind 2015 werd echter in de Tweede kamer gelobbyd om de ladder aan te passen omdat deze in de praktijk onuitvoerbaar zou zijn vanwege grote onduidelijkheden over de reikwijdte en de toepassing van de ladder.[22] Zo zouden omgevingsrechtelijke zaken met betrekking tot toepassing van de ladder bij nieuwe bestemmingsplannen in de rechtspraak oververtegenwoordigd zijn en hielden de meerderheid van deze nieuwe bestemmingsplannen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geen stand. Het doel van de ladder was goed maar toepassing van de ladder in de praktijk zou rampzalig zijn met enkel tijd-, geldverlies en frustratie tot gevolg.

In 2016[23] heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede kamer een brief gestuurd met daarin voorgestelde wijzigingen aan de ladder aan de hand van kritische signalen uit de praktijk en ontwikkelde jurisprudentie.[24] De ladder zou moeten worden teruggebracht naar de essentie[25] door de eerste twee treden samen te voegen en de derde trede (het realiseren van een passend ontsluiting) te laten vervallen. Ook zou de inhoud van het derde lid moeten worden aangepast waardoor toetsing aan de ladder bij uitwerkings- en wijzigingsplannen kon worden doorgeschoven. Dit zou voorkomen dat én bij het opstellen van het uitwerkings- of wijzigingsplan én bij het benutten van de uitwerkingsplicht of de wijzigingsbevoegdheid aan de ladder moest worden getoetst.

Aan de kritiek op de ladder is uiteindelijk gehoor gegeven en op 1 juli 2017 is de ladder herzien door de eerste twee treden samen te voegen en de derde trede te laten vervallen.[26] Aangezien de ladder hierdoor nog maar uit één trede bestaat is het de vraag of er nog van een 'ladder' kan worden gesproken of dat er eerder sprake is van de 'drempel' voor duurzame verstedelijking. Met de

[19] Van deze 28% werd in 8% van de gevallen werd de ladder volledig toegepast, in 12% van de gevallen werd de ladder summier en/of gebrekkig toegepast en in 8% van de gevallen werd beargumenteerd dat de ladder niet van toepassing zou zijn.
[20] Planbureau voor de Leefomgeving, Naleving van de ladder duurzame verstedelijking, 2014.
[21] De ladder was op dit moment iets langer dan een jaar in gebruik en implementatie van nieuwe wetgeving duurt over het algemeen langer dan een jaar.
[22] Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 183.
[23] Hier gingen twee moties van de kamerleden Veldman en Ronnes in 2014/2015 en Cegerek in 2015/2016 over versimpeling van de ladder voor duurzame verstedelijking aan vooraf.
[24] Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 188.
[25] De noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand gebied kan worden gerealiseerd.
[26] Stb 2017, 182.

inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wordt de ladder wederom gewijzigd. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op ingegaan.

2.3 Het doel van de ladder

Het doel van de ladder is ondersteunen in het waarborgen van een goede ruimtelijke ordening. Zo is de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening door te zorgen dat decentrale overheden (gemeenten en provincies) over instrumenten beschikken om een zorgvuldige benutting van ruimte te realiseren. De ladder is een van deze instrumenten.

De ladder helpt bij het waarborgen van een goede ruimtelijk ordening door: ten eerste, te zorgen voor een betere onderbouwing en afstemming van ruimtelijke plannen. Ten tweede door te zorgen dat bij verstedelijkingskeuzes niet alleen financiële aspecten een rol spelen maar ook ruimtelijke[27] (zoals benutting van bestaand stedelijk gebied). En ten derde door te zorgen voor een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies.

2.4 De plaats van de ladder binnen het omgevingsrecht

De ladder is bedoeld als een extra motiveringseis bij het opstellen van bestemmingsplannen en is in beginsel enkel van toepassing op bestemmingsplannen. In hoofdstuk drie wordt nader op de reikwijdte van de ladder ingegaan.

In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en bouwmogelijkheden vastgelegd voor een bestemmingsplangebied. Een bestemmingsplan bepaalt bijvoorbeeld waar, binnen het bestemmingsplangebied, woonwijken of industriegebieden zullen komen en/of zijn toegestaan. Het bestemmingsplan heeft hierdoor een grote invloed op de ontwikkeling van bepaalde gebieden zoals stadswijken. De belangrijkste regels voor het opstellen van bestemmingsplannen zijn neergelegd in hoofdstuk 3 van het Wro en hoofdstuk 3 van het Bro. Zo dient de gemeenteraad op grond van artikel 3.1 van de Wro zich bij het opstellen van bestemmingsplannen altijd te houden aan een ‘goede ruimtelijke ordening’ en dienen bestemmingsplannen elke tien jaar te worden herzien. Omdat met een bestemmingsplan de gebruiks- en bouwmogelijkheden voor een bepaald gebied vastgelegd worden speelt het opstellen van een bestemmingsplan een grote rol in het bewerkstelligen van een ‘goede ruimtelijke ordening’ van een bepaald gebied. De ladder vervult een rol in het verwezenlijken van deze goede ruimtelijke ordening, omdat de ladder bestuursorganen dwingt na te denken over de allocatie van ruimte door, in het geval van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (hierover meer in hoofdstuk 4 en 5), in de bestemmingsplantoelichting toe te lichten waarom bepaalde ruimtelijke keuzes zijn gemaakt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 3.1.6, vierde lid, Bro waarin staat dat de onderbouwing, van de behoefte van een ontwikkeling, in overeenstemming moet zijn met een goede ruimtelijke ordening.

De ladder valt te kwalificeren als een lex specialis van de motiveringsplichten van artikel 3:2 en 3:46 Awb. Artikel 3:2 Awb wordt dan ook letterlijk in artikel 3.1.6, eerste lid, onder d Bro genoemd: “de uitkomst van het met toepassing van artikel 3:2 Awb verrichte onderzoek”. Ook blijkt dit uit artikel 3.1.6, eerste lid, onder a, Bro op grond waarvan de bestemmingsplantoelichting een verantwoording van de in het plan gemaakte keuzes van bestemmingen moet bevatten. Dit is een moderne vertaling van het in artikel 12, tweede lid, onder a, Bro 1985 terug te vinden criteria dat in de toelichting de overwegingen moeten zijn neergelegd die aan het plan ten grondslag liggen, en is zo een uitwerking van de artikelen 3:2 Awb en 3:46 Awb. De ladder schrijft dus niet een vooraf bepaald resultaat voor,

[27] Zoals ook in het advies van de SER in 1999 al werd opgemerkt. Niet marktwerking maar ruimtelijke ordening zou allocatie van beschikbare ruimte en bestemmingen moeten bepalen.

door bijvoorbeeld enkel bepaalde locaties voor woonwijken toe te staan, maar dwingt het bestuursorgaan toe te lichten hoe het uiteindelijke resultaat tot stand is gekomen.

Ook in de gevallen dat het niet verplicht is de ladder toe te passen moet een bestemmingplan, op grond van de Wro, altijd voldoen aan een goede ruimtelijke ordening.[28] Omdat bij het vaststellen van een goede ruimtelijke ordening ook al wordt gekeken naar omgevings- en stedenbouwkundige aspecten, net zoals bij de ladder het geval is, zorgt de ladder dus in beginsel eigenlijk niet voor nieuwe toetsingscriteria. De ladder kan hierdoor het beste worden gezien als een nadere uitwerking van een al bestaande verplichting (het voldoen aan een goede ruimtelijke ordening).

Ladder in beroep

De vermeende onjuiste toepassing van de ladder wordt, in het omgevingsrecht, regelmatig door burgers in beroepsprocedures bij de bestuursrechter aangevoerd (hierover in hoofdstuk 4 en 5 meer). [29] De bestuursrechter kan hier op verschillende manieren mee omgaan. Indien de ladder helemaal niet is toegepast kan de uitkomst zijn dat het bestemmingsplan wordt vernietigd.[30] Voor projectontwikkelaars kan dit grote gevolgen hebben als zij op tijdige inwerkingtreding van het bestemmingsplan hadden gerekend. Indien de ladder wel is toegepast maar niet volledig, of onjuist, kan door middel van de bestuurlijke lus van artikel 8:51 Awb de mogelijkheid worden gegeven om het gebrek te herstellen en de ladder wel op de juiste wijze toe te passen.[31] Een beroep op onjuiste toepassing van de ladder is om de bovenstaande redenen een effectief middel om bouwplannen aan te vechten. [32] In hoofdstuk 4 en 5 zal nader op jurisprudentie met betrekking tot de ladder worden ingegaan.

[28] Dit blijkt uit artikel 3.1 Wro.

[29] De ladder werd zelfs vergeleken met de Korenwolf (een beschermde diersoort) waar door tegenstanders van bouwprojecten tientallen keren een beroep op werd gedaan om bouwprojecten tegen te gaan.

[30] Bijvoorbeeld ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247.

[31] Bijvoorbeeld ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2897.

[32] Interessant om hierbij te vermelden is dat de afgelopen tijd regelmatig in het nieuws is geweest dat bezwaar en beroepsprocedures in de bouwsector voor veel vertraging zorgen. De ladder wordt door projectontwikkelaars dan ook gezien als een zoveelste luis in de pels.

Hoofdstuk 3: De laddertoets

3.1 Inleiding

Artikel 3.1.6 Bro bevat de juridische grondslag voor de laddertoets. De laddertoets (artikel 3.1.6, tweede lid, Bro) houdt in dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt een beschrijving moet bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling en, indien het bestemmingsplan een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid Bro, is de laddertoets enkel van toepassing bij ruimtelijke besluiten waarbij sprake is van: 1) een bestemmingsplan in de zin van de Wro, 2) een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, Bro. In dit hoofdstuk wordt het toepassingsbereik en de reikwijdte van de laddertoets vastgesteld door te onderzoeken wanneer aan de criteria van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro wordt voldaan. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op wat met "een bestemmingsplan" wordt bedoeld, in paragraaf 3.3 wat onder "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" valt en in 3.4 worden de ruimtelijke bevoegdheden van de provincie en het Rijk benoemd en diens invloed op de laddertoets.

3.2 Bestemmingsplan

Of er sprake is van een bestemmingsplan wordt ook wel het formele toepassingsbereik van de ladder genoemd. Een bestemmingsplan is een juridisch bindend document, voor zowel de overheid als burgers en bedrijven, waarin de gebruiks- en bouwmogelijkheden voor een gebied vastgelegd worden. Een bestemmingsplan bestaat uit een plankaart (de verbeelding), planregels en een plantoelichting. Met een bestemmingsplan geeft een bestuursorgaan in het kader van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan de in het plan aangewezen gronden. Aan de hand van de planregels gelden voor deze bestemmingen regels voor het gebruik van de grond en de bouwwerken daarop. Deze regels bepalen bijvoorbeeld of voor bepaalde activiteiten wel of geen omgevingsvergunning nodig is.

Er bestaan verschillende soorten bestemmingsplannen. De exacte vorm is afhankelijk van hoeveel flexibiliteit voor het plangebied nodig is. Bij een gebied dat nog in ontwikkeling is, moet het bestemmingsplan flexibel zijn en wordt meestal gekozen voor een globaal bestemmingsplan. Bij onzekerheid over de mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen kan aan het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht worden toegevoegd. Het bestemmingsplan moet dan eerst worden uitgewerkt voordat vergunningen verleend kunnen worden. Ook kan in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen. Deze wijzigingsbevoegdheid mag echter niet tot structurele wijzigingen van het onderliggende bestemmingsplan leiden. Bij een gebied dat (grotendeels) uitontwikkeld is, wordt meestal voor een gedetailleerd bestemmingsplan gekozen waarin alles in detail is uitgewerkt.

De eisen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen zijn opgenomen in hoofdstuk drie van de Wro en hoofdstuk drie van het Bro. Uit het stelsel van het omgevingsrecht vloeit echter voort dat de laddertoets ook in de hieronder opgenomen gevallen van toepassing is.

3.2.1 Inpassingsplan

Een inpassingsplan is een bestemmingsplan van een provincie (artikel 3.26 Wro) of van het Rijk (artikel 3.28 Wro) waarmee belangrijke projecten kunnen worden uitgevoerd op het gebied van ruimtelijke ordening. Inpassingsplannen gaan boven bestemmingsplannen van lagere overheden (bijvoorbeeld provinciale inpassingsplannen boven gemeentelijke bestemmingsplannen) en zijn

daarmee nuttig om ruimtelijke projecten van provinciaal of nationaal belang mogelijk te maken. Zoals de aanleg van een omvangrijk infrastructureel project of de aanleg van defensieterrein.

Op grond van artikel 1.1.1, tweede lid, van het Bro wordt een inpassingsplan in de zin van artikel 3.5 van de Wro met een bestemmingsplan gelijkgesteld. Met een inpassingsplan kan een provincie, en het Rijk, belangrijke projecten uitvoeren op het gebied van ruimtelijke ordening als er sprake is van een provinciaal of nationaal belang.

3.2.2 Wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en rijksbestemmingsplan

Het wijzigings- en uitwerkingsplan zijn instrumenten om flexibiliteit in een bestemmingsplan aan te brengen. Met een wijzigingsplan kan een deel van een bestemmingsplan worden gewijzigd en met een uitwerkingsplan kan een deel van een bestemmingsplan op een later tijdstip nader worden uitgewerkt. Wijzigings- en uitwerkingsplannen zijn handig om gebieden die nog in ontwikkeling zijn op een later tijdstip verder te ontwikkelen. Hierbij kan gedacht worden aan woonwijken waar in een later stadium extra woningen aan worden toegevoegd (een wijzigingsplan) of gebieden waar een woonwijk gaat komen maar nog niet is besloten hoeveel woningen dit zal inhouden (een uitwerkingsplan). Op grond van artikel 3.1.6, derde lid, Bro kan bij bestemmingsplannen waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wro (wijzigings- en uitwerkingsplannen) de laddertoets worden doorgeschoven van het bestemmingsplan naar het uitwerking- of wijzigingsplan. Hierdoor wordt voorkomen dat de laddertoets tweemaal moet worden doorlopen.[33]

Een rijksbestemmingsplan is een bestemmingsplan voor gronden die geen deel uitmaken van het grondgebied van een provincie of gemeente (zoals de Noordzee) en wordt opgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De kans dat de ladder van toepassing is op een rijksbestemmingsplan is echter zeer klein omdat rijksbestemmingsplannen vrijwel altijd ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang betreffen zoals de bouw van een elektriciteitscentrale of de aanleg van gasleidingen.[34] Hierbij is zelden sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Op grond van artikel 1.1.1, vierde lid, van het Bro wordt een wijzigings- of uitwerkingsplan in de zin van artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wro, en rijksbestemmingsplannen in de zin van artikel 10.3 van de Wro, ook met een bestemmingsplan gelijkgesteld.

3.2.3 Afwijkingsmogelijkheden in het bestemmingsplan

In het geval dat een wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsregel of binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in een nieuw bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk kan maken moet in de bestemmingsplantoelichting inzichtelijk worden gemaakt welke belangen hierbij zijn afgewogen en hoe de laddertoets hierin is meegenomen. Met uitzondering van de gevallen waarbij ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsregels toepassing wordt gegeven aan artikel 3.1.6, derde lid, Bro.[35]

3.2.4 Omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan

Als een omgevingsvergunning in strijd is met het bestemmingsplan wordt deze geweigerd tenzij van dit bestemmingsplan, middels artikel 2.12 van de Wabo, kan worden afgeweken.
Artikel 2.12 Wabo bevat drie mogelijke afwijkingsgronden op grond waarvan van het bestemmingsplan kan worden afgeweken die stapsgewijs moeten worden getoetst. Allereerst moet

[33] Dit was in de oude ladder van 2012 wel het geval en zorgde voor dubbele onderzoekslasten (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens bij het wijzigings- of uitwerkingsplan).
[34] Uit hoofdstuk 5 zal blijken dat bij dit soort projecten de ladder overigens niet van toepassing is.
[35] ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (Overzichtsuitspraak), r.o. 5.3.

worden onderzocht of het bestemmingsplan zelf een afwijkingsmogelijkheid bevat die kan worden gebruikt om van het bestemmingsplan af te wijken (de binnenplanse afwijking). Biedt dit geen oplossing dan kan, als tweede, op grond van uitzonderingsgevallen (kruimelgevallen) uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor) van het bestemmingsplan worden afgeweken. Als derde en laatste mogelijkheid kan enkel van het bestemmingsplan worden afgeweken voor zover dit geen strijd met een goede ruimtelijke ordening oplevert (de buitenplanse afwijking). Dit moet vaak goed worden gemotiveerd, omdat in het bestemmingsplan al een ruimtelijke afweging is gemaakt waar voor een individueel geval van wordt afgeweken.

Als een omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder 3° van de Wabo is op grond van artikel 5.20 Bor de laddertoets hierop ook van toepassing.

3.2.5 Resumerend

Hoewel in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro enkel 'het bestemmingsplan' wordt genoemd vallen hier ook inpassingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, rijksbestemmingsplannen, bepaalde binnenplanse afwijkingsmogelijkheden en een buitenplanse afwijking op basis van een ruimtelijke onderbouwing bij een omgevingsvergunning onder.

3.3 Stedelijke ontwikkeling

Of in een bepaalde situatie sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt het materiële toepassingsbereik genoemd. Als er sprake is van een bestemmingsplan dient dit bestemmingsplan vervolgens een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt is artikel 3.1.6, tweede lid, Bro dan ook niet van toepassing.[36]

Wat precies onder een "nieuwe stedelijke ontwikkeling" moet worden verstaan wordt in hoofdstuk 4 en 5 nader uitgewerkt.

3.4 Bevoegdheden provincie en Rijk

Op grond van hoofdstuk 4 van de Wro zijn de provincies en het Rijk bevoegd om met behulp van aanwijzingen de inhoud van ruimtelijke besluiten te beïnvloeden of voor te schrijven dat bestemmingsplannen (met een bepaalde inhoud) moeten worden vastgesteld. Ook kunnen provincies en het Rijk op grond van hoofdstuk 4 Wro, indien provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, per provinciale verordening, of per Algemene maatregel van bestuur (AMvB), regels stellen omtrent (onder andere) de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen die met artikel 2.12, eerste lid, onder 2° of 3° Wabo zijn verleend.

Noemenswaardig is dat in artikel 3.1.6, derde lid, Bro van de ladder uit 2012 de laddertoets van overeenkomstige toepassing werd verklaard op een provinciale verordening die een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Omdat in de praktijk bleek dat van de mogelijkheid om in provinciale verordeningen locaties voor stedelijke ontwikkelingen aan te wijzen geen gebruik werd gemaakt is in 2017 aan het derde lid van artikel 3.1.6 Bro een andere inhoud gegeven.[37]

Op grond van artikel 4.2 en 4.4 Wro kunnen provincies en het Rijk, indien noodzakelijk, aanwijzingen geven om een bestemmingsplan, in overeenstemming met de aanwijzing, vast te stellen.

[36] ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (Overzichtsuitspraak), r.o. 4.1.
[37] Stb 2017 182, p. 5.

De ladder is echter enkel van toepassing als door toepassing van bovenstaande bevoegdheden een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt (dit is vrijwel nooit het geval).

Hoofdstuk 4: Een stedelijke ontwikkeling

4.1 Inleiding

Of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro dient aan de hand van twee vragen te worden vastgesteld: 1) de vraag wanneer een ontwikkeling een *stedelijke ontwikkeling* is en, 2) of een stedelijke ontwikkeling een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling is. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke situaties sprake is van een *stedelijke* ontwikkeling door in literatuur en jurisprudentie naar de definitiebepaling van *een stedelijke ontwikkeling* te kijken en deze definitie stapsgewijs te ontleden. In hoofdstuk 5 wordt, op dezelfde wijze, vastgesteld wanneer er sprake is van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling.

4.2 Een stedelijke ontwikkeling

In de ladder van 2012 is een stedelijke ontwikkeling als volgt gedefinieerd: "ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen".[38] Een nadere toelichting op deze definitie is in de onderliggende parlementaire stukken niet gegeven en is gaandeweg aan de hand van jurisprudentie ontstaan.
Bij de totstandkoming van de nieuwe ladder in 2016 is middels een openbare internetconsultatie op overheid.nl feedback opgehaald over de uitleg en toepassing van de ladder in de praktijk.
Hieruit bleek dat er behoefte was aan meer uitleg en duidelijkheid over de reikwijdte van het begrip *stedelijke ontwikkeling*, bijvoorbeeld door het bepalen van een generieke ondergrens, en het afbakenen van wat precies onder een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling moest worden verstaan.
Ondanks deze duidelijke feedback heeft de wetgever uiteindelijk gekozen geen generieke ondergrenzen te bepalen. De vraag of een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is zou volgens de wetgever namelijk afhankelijk zijn van de aard en omvang van de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in relatie tot de omgeving (een open norm). De desbetreffende overheid moet in voorkomende gevallen zelf bepalen of een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is.[39]

In de overgang van de ladder van 2012 naar de ladder van 2017 is de definitiebepaling van "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" uiteindelijk onveranderd gebleven. De kaders van dit begrip zouden volgens de wetgever in de rechtspraak namelijk al (voldoende) zijn uitgekristalliseerd en een verandering van de definitie zou hierdoor enkel tot nieuwe jurisprudentie, en juist meer in plaats van minder onrust en onduidelijkheid in de praktijk, zorgen. [40] Dit betekent dat jurisprudentie vanaf 2012 tot heden kan worden betrokken bij het beantwoorden van de vraag wat precies onder een stedelijke ontwikkeling moet worden verstaan. Maatgevend in de beantwoording van deze vraag is een overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017. In deze uitspraak gaat de Afdeling mede in op de wijzigingen per 1 juli 2017, de reikwijdte van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro, wat wel en niet

[38] Zie hiervoor artikel 1.1.1, eerste lid, onder i van het Bro .
[39] Zie hiervoor Stb 2017, 182, p. 10. Hoewel ik het standpunt van de wetgever in deze begrijp (al ben ik het er niet mee eens) past dit standpunt naar mijn oordeel wel goed in het gedachtegoed van Omgevingswet en werd met deze nieuwe ladder alvast voorgesorteerd op de nieuwe Omgevingswet.
[40] De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking, handleiding en juridische Q&A 16 mei 2017. Bureau Stedelijke planning en Stibbe, of nota van toelichting 2017 p. 9. Deze beredenering staat enigszins haaks op het standpunt van de wetgever dat het aan de desbetreffende overheid zelf zou zijn om te bepalen wanneer een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is (en daarom geen ondergrenzen moeten worden gegeven). Het doet vermoeden dat voor handvatten (de facto een soort ondergrens) naar de jurisprudentie zou moeten worden gekeken. In mijn optiek onderschrijft dit in ieder geval dat de wetgever voor zichzelf geen rol zag om in een generieke ondergrens te voorzien. De precieze beweegreden van de wetgever heb ik niet kunnen achterhalen en roept enkel op tot speculatie.

onder een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling wordt verstaan en hoe dit zit met wijzigings- dan wel uitwerkingsplannen of bevoegdheden, rechterlijke toetsing aan de ladder en de toepassing van het relativiteitsvereiste bij een beroep op de ladder.

Ingevolge de definitie van "een stedelijke ontwikkeling" dient sprake te zijn van: a) een ruimtelijke ontwikkeling en, b) een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijven- of zeehaventerrein, kantoren, detailhandel of andere stedelijke voorzieningen. Onder 'andere stedelijke voorzieningen' moet volgens de nota van toelichting worden verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoorsport en leisure. Bijvoorbeeld een hotel, zorgvoorziening, ziekenhuis, longstayparkeerplaats voor een goederenwegvervoerbedrijf en een recreatiebedrijf.

Uit jurisprudentie blijkt echter dat, voordat een ontwikkeling als een stedelijke ontwikkeling kan worden gekwalificeerd, de ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn. Als een bestemmingsplan voorziet in kleinschalige bedrijfsbebouwing of het plandeel met de bedrijfsbestemming beperkt van omvang is en beperkte gebruiksmogelijkheden biedt, voorziet het plan in zoverre niet in een stedelijke ontwikkeling.[41] Hierover in sub paragraaf 4.2.2 meer.

4.2.1 Ruimtelijke ontwikkeling

Ingevolge de begripsbepaling van "een stedelijke ontwikkeling" moet ten eerste sprake zijn van een ruimtelijk ontwikkeling. Wat wel en niet onder een 'ruimtelijke ontwikkeling' moet worden verstaan is echter niet exact gedefinieerd. Volgens Kenniscentrum Infomil is er bij ruimtelijke ontwikkelingen vaak een ruimtelijk besluit nodig zoals een omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan. Verder kan uit onderzoek[42] worden afgeleid dat een ruimtelijke ontwikkeling te maken heeft met het (verder) ontwikkelen van al bestemde ruimte. Hierbij is een afweging van de bestaande invulling ten opzichte van de geplande invulling nodig.[43] De Afdeling staat hier (helaas) in de overzichtsuitspraak overigens ook niet bij stil en benoemt enkel dat in het geval dat een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt de ladder niet van toepassing is.[44]

Uit de Nota van Toelichting blijkt dat ontwikkelingen die geen extra verstedelijking mogelijk maken, maar bebouwing reduceren of verplaatsen, niet gezien worden als een stedelijke ontwikkeling.[45] Zo is bijvoorbeeld het anders situeren van bedrijfsfuncties op een bedrijventerrein waarbij het aantal vierkante meters per saldo niet afneemt geen stedelijke ontwikkeling.[46] Salderen binnen een

---

[41] ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 5.5.1

[42] Hiervoor zijn, bij gebrek aan een exacte definitie, meerdere bronnen naast elkaar gelegd waaruit een rode draad is afgeleid.

[43] Zo wordt bij een omgevingsvergunning tot het afwijken van een bestemmingsplan, of bij een wijziging van een bestemmingsplan, een nieuwe afweging gemaakt. Bij een omgevingsvergunning die in het bestemmingsplan past wordt er geen "nieuwe" afweging gemaakt omdat de ruimtelijke afweging al bij het opstellen van dat bestemmingsplan (waar de omgevingsvergunning in past) is gemaakt. Het lijkt daardoor zo te zijn dat om van een ruimtelijke ontwikkeling te kunnen spreken er een recente (nieuwe) afweging nodig is.

[44] ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 4.1.

[45] Zie hiervoor Stb 2017, 182, p. 10. Dit is vrij logisch aangezien er door het verplaatsing, of reduceren, van bebouwing dan ook geen sprake is van 'ontwikkeling'.

[46] ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125, r.o. 4. Wel is er sprake van een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling bij het opnieuw vaststellen van meerdere bestemmingsplannen en het in deze bestemmingsplannen uitwisselen van bestemmingen (zoals het verplaatsen van een bedrijventerrein naar een ander bestemmingsplan door de bestemmingen tussen de twee plannen te wisselen). Zie hiervoor verder paragraaf 5.2.

plangebied[47] of het reduceren van onbebouwde plancapaciteit is de ladder in beginsel niet op van toepassing, tenzij het winkels en kantoren betreft aangezien daarbij ruimtelijk relevante effecten op de omgeving optreden.

Concluderend kan worden gesteld dat een ruimtelijke ontwikkeling in de zin van de ladder in ieder geval een ontwikkeling moet zijn waarbij een verandering van de huidige omgeving optreedt (extra verstedelijking). Bebouwing reduceren of verplaatsen kan daardoor niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

4.2.2 Bedrijven- of zeehaventerrein, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen

Of een ruimtelijke ontwikkeling een ruimtelijke ontwikkeling is van een bedrijven- of zeehaventerrein, kantoren of detailhandel wordt door de wetgever niet nader toegelicht. Ook in de overzichtsuitspraak (of andere jurisprudentie) wordt hier niet expliciet op ingegaan. Wanneer er sprake is van een woningbouwlocatie en “andere stedelijke voorzieningen” is wel nader uitgewerkt.

Verder is belangrijk dat bij al deze bestemmingen een specifieke ondergrens (of drempel) wordt gehanteerd. Namelijk wanneer de ruimtelijke ontwikkeling voldoende substantieel is. Haalt de ruimtelijke ontwikkeling deze ondergrens niet dan is er in beginsel al geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. [48] Voor Bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel ligt de grens, bij ontwikkelingen in de vorm van een gebouw (zoals een winkel), bij een bruto vloeroppervlak van minder dan 500 m2.[49] Bij ontwikkelingen in de vorm van een terrein dient het ruimtebeslag meer dan 500 m2 te bedragen om te worden beschouwd als voldoende substantieel.[50]

Bij woningbouwlocaties ligt de grens bij 12 woningen. Vanaf 12 woningen is er sprake van een woningbouwlocatie en is de ruimtelijke ontwikkeling voldoende substantieel. [51] Bij minder dan 12 woningen, zoals 11, is er geen sprake van een woningbouwlocatie en ook geen stedelijke ontwikkeling.[52] Of de met de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk gemaakte woningen één woningbouwlocatie vormen moet worden beoordeeld aan de hand van de ruimtelijke en functionele samenhang tussen de te realiseren woningen. Dit is in lijn met het in paragraaf 4.2 aangehaalde standpunt van de wetgever dat de vraag of een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is afhankelijk is van de voorgenomen ontwikkeling in relatie tot de omgeving.

In het geval van andere stedelijke voorzieningen is er per geval beoordeeld en worden als stedelijke ontwikkeling aangemerkt: maatschappelijke functies zoals een school[53], zorgcomplex[54],

[47] Salderen betreft het tegen elkaar wegstrepen van positieve en negatieve effecten.
[48] Niet alleen bij het verplaatsen of reduceren van bebouwing is er dus geen sprake van een ruimtelijke ontwikkeling maar ook bij ontwikkelingen die te kleinschalig zijn van aard.
[49] ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4409, r.o. 10.4.
[50] ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442, r.o. 5.5.1.
[51] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:953, r.o. 7. Sinds 7 maart 2024 ligt het wetsvoorstel “versterking regie volkshuisvesting” bij de Tweede Kamer waarin wordt voorgesteld deze ondergrens naar ten minste 50 woningen op te rekken in plaats van twaalf.
[52] ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2921, r.o. 4.3.
[53] ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126, r.o. 6.3.
[54] ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2921, r.o. 10.2.

sportfaciliteiten of een crematorium[55], accommodaties voor religie zoals een kerk[56] of moskee[57], accommodaties voor cultuur zoals een museum, accommodaties voor leisure zoals een hotel[58] of bioscoop[59], accommodaties voor recreatie zoals een recreatiewoningenterrein.[60]

Voorzieningen op het terrein van energieopwekking en -distributie zoals windmolens, infrastructuur (zoals een weg), hoogspanningslijnen en transformatorhuisjes zijn volgens de Afdeling geen stedelijke ontwikkeling.[61] In 2019 zijn ook zonneparken hieraan toegevoegd.[62] Ook agrarische functies, zoals glastuinbouw, zijn geen stedelijke ontwikkelingen.[63]

4.3 Conclusie

Uit het Bro valt niet duidelijk af te leiden wanneer een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is. Hier is door de wetgever bewust voor gekozen omdat een ondergrens te sterk af zou hangen van de feitelijke omstandigheden van het geval. Het zou aan de desbetreffende overheid zelf zijn hier keuzes in te maken. Desondanks is in de jurisprudentie een zekere ondergrens ontstaan.

Of een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is, hangt allereerst af van de vraag of er met de ontwikkeling extra verstedelijking mogelijk wordt gemaakt. Bebouwing reduceren of verplaatsen wordt niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens moet worden gekeken of de ontwikkeling voldoende substantieel is. Afhankelijk van de soort bestemming gelden hier specifieke regels voor. Bij bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel moet de ontwikkeling meer dan 500 m2 bedragen om substantieel te zijn en bij woningen moet het, in het geval dat het gaat om één woningbouwlocatie, om meer dan 11 woningen gaan. Bij andere stedelijke voorzieningen geldt een (vaste) lijst en moet worden gekeken naar het geval. Voorzieningen op het gebied van energieopwekking en -distributie en agrarische functies zijn uitgesloten.

[55] ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2644, r.o. 6.2.
[56] ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4612 en ABRvS 15 februari 2017 ECLI:NL:RVS:2017:381 r.o. 6.5.
[57] ABRvS 15 februari 2017 ECLI:NL:RVS:2017:381 r.o. 6.5.
[58] ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064, r.o. 9.3.
[59] ABRvS 26 oktober 2016:ECLI:NL:RVS:2016:2789, r.o. 9.1.
[60] ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943, r.o. 30.3.
[61] ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 6.2.
[62] ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:178. R.o. 4.3.
[63] ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2896, r.o. 8.1.

Hoofdstuk 5: een nieuwe stedelijke ontwikkeling

5.1 Inleiding

Of een stedelijke ontwikkeling *nieuw* is wordt bepaald door het nieuwe bestemmingsplan met het voorgaande bestemmingsplan te vergelijken (een planvergelijking). Hierbij moet worden beoordeeld in hoeverre het nieuwe bestemmingsplan voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt.[64] Hierin moeten ook de onbenutte planologische mogelijkheden van het voorgaande bestemmingsplan worden betrokken.[65] Er is bijvoorbeeld al sprake van 'nieuw' als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing toestaat dan het voorgaande bestemmingsplan.

De hoofdregel is dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling indien het nieuwe bestemmingsplan, ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte of als er geen sprake is van een functiewijziging.[66] Ongebruikte planologische ruimte kan niet worden opgevat als een nieuwe stedelijke ontwikkeling waardoor hiervoor niet aan in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro hoeft te worden getoetst.[67]

5.2 Het nieuwe plan voorziet in een functiewijziging

Is er sprake van een functiewijziging, maar geen groter planologisch beslag, dan is er in beginsel eveneens geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling tenzij de functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desondanks sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[68] Hierbij wordt gekeken naar de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie ten opzichte van het vorige plan.[69] Zo was volgens de Afdeling de ruimtelijke uitstraling van studentenhuisvesting (het nieuwe plan) anders dan kantoren met kleinschalig wonen (het oude plan) omdat studenten ook in de nachtelijke uren actief (kunnen) zijn. Ook in het geval waarbij in een gemeente meerdere bestemmingsplannen tegelijk werden herzien, en hierdoor de totale oppervlakte aan bedrijventerrein binnen de gemeente per saldo hetzelfde bleef, was volgens de Afdeling alsnog sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[70] De stelling van het college dat per saldo de oppervlakte aan bedrijventerreinen, binnen de planperiode, door de herstructurering niet toenam gaf volgens de Afdeling namelijk geen antwoord op de vraag of er wel of geen sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling door het wijzigen van de bestemming "Natuurgebied II" in het ene plan naar de bestemming bedrijventerrein. Dat het oorspronkelijk met de bestemming bedrijventerrein bestemde plangebied een andere bestemming zou krijgen, om op gemeentelijk niveau de boel in balans te houden, kon volgens de Afdeling niet als expliciete motivering dienen.

Wanneer de functiewijziging een "zodanige aard en omvang" heeft, en er dus sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is sterk casuïstisch van aard. Om dit inzichtelijk te maken worden hieronder drie gevallen benoemd waarin er geen sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

[64] ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:512, r.o. 11.
[65] ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, r.o. 6.6 en ABRvS 1 juni 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1539 r.o. 5.3.
[66] ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294, r.o. 8.3. Hoewel dit logisch lijkt, omdat er niets wordt ontwikkelt, was dit tot deze uitspraak nog geen zekerheid. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat de wetgever met de ladder uit 2012 veel aan de rechtspraak overliet om nader in te vullen.
[67] ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, r.o. 5.1 en 5.5.
[68] ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075, r.o. 9.4.
[69] ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1521. r.o. 6.5 en 6.6.
[70] ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4.

bij een functiewijziging zonder toename van bebouwing en drie uitspraken waarbij dit wel het geval was.

5.2.1 Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling

Bij een bestemmingsplan in de Bilt zou in plaats van een daar reeds gevestigde bed and breakfast een hotel (negen kamers) met vergaderfaciliteiten en daaraan ondergeschikte horeca mogelijk worden gemaakt. Het voorgaande plan (agrarische bestemming) stond ruime bebouwingsmogelijkheden toe waarvan 1120 m2 was gerealiseerd. Met het nieuwe plan zou slechts 840 m2 worden bebouwd. Hoewel er sprake was van een functiewijziging werden naar oordeel van de Afdeling de bebouwingsmogelijkheden niet vergroot. Gelet op de mogelijkheden die het plan zou bieden (verblijfsrecreatie en vergaderfaciliteiten), en de maximale omvang, vond de Afdeling dat er geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvond en het geen nieuwe stedelijke ontwikkeling was.[71]

Bij het bestemmingsplan Terrein Hogt werden een restaurant, drie gebouwen met maximaal vijf woningen, een dierenweide en een speeltuin mogelijk gemaakt op een terrein waar in het voorgaande bestemmingsplan maximaal 70 recreatiewoningen konden worden gerealiseerd.
Het voorgaande bestemmingsplan stond 4740 m2 aan bebouwing toe en het nieuwe plan 3100 m2. Hoewel er sprake was van een functiewijziging was de omvang relatief gering en was het ruimtebeslag beduidend minder waardoor er naar oordeel van de Afdeling geen sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[72]

Bij een bestemmingsplan van de gemeente Oegstgeest werd een palingkwekerij met ondersteunende functies (zoals een winkel) mogelijk gemaakt waar eerst een sierteeltbedrijf met bedrijfsbebouwing en kassen was gevestigd. Met het plan werd aan gronden met de bestemming agrarische bestemming een aanduiding voor een palingkwekerij toegekend. Volgens de Afdeling moest de palingkwekerij als een nadere aanduiding van de agrarische bestemming worden gezien en werd met de ontwikkeling geen bedrijventerrein of andere stedelijke ontwikkeling bedoeld. Verder voorzag het voorgaande plan juist in minder bebouwingsmogelijkheden zodat er geen sprake was van nieuw ruimtebeslag Naar oordeel van de Afdeling voorzag het plan dan ook niet in nieuw ruimtebeslag.[73]

5.2.2 Wél een nieuwe stedelijke ontwikkeling

Bij het bestemmingsplan Parc Patersven werd permanente bewoning van 420 percelen met recreatiewoningen mogelijk gemaakt. Het voorgaande plan stond een recreatiecentrum met maximaal 500 recreatiewoningen toe. Met het nieuwe plan zou de aanduiding “specifieke vorm van wonen -bewoning” worden toegevoegd waardoor, naast verblijfsrecreatie, ook permanente bewoning door een niet huishouden met een maximum van vier personen mogelijk werd.
Door omwonenden werd al overlast ervaren van illegale bewoning van deze recreatiewoningen door arbeidsmigranten en er werd voor een toename van dit gebruik gevreesd. Naar oordeel van de Afdeling maakte het nieuwe plan permanente bewoning door, onder meer, arbeidsmigranten mogelijk en voorzag het plan hierdoor in extra gebruiksmogelijkheden. Gelet op de aard en omvang

[71] ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517 r.o. 5.3. Los van de functiewijziging was hier in feite ook sprake van het ‘reduceren’ van bebouwing en was er dus eigenlijk geen sprake van een ruimtelijke ontwikkeling.
[72] ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, r.o. 6.6 en 6.7.
[73] ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1378, r.o. 10.3. Hier komt in mijn optiek mooi naar voren dat de vraag of er sprake is van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling per geval dient te worden beoordeeld.

van de functiewijziging was er volgens de Afdeling dan ook sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[74]

Bij een Middelburgs bestemmingsplan werden 119 appartementen voor studentenhuisvesting mogelijk gemaakt waar in het voorgaande plan kantoren en kleinschalig wonen (48 woningen) was toegestaan. De afdeling achtte het van belang dat studentenhuisvesting een andere ruimtelijke uitstraling heeft dan de in het voorgaande plan toegestane kantoorfunctie omdat studenten niet uitsluitend tijdens de dagperiode actief zijn maar ook in de nacht.[75] Hierdoor was volgens de Afdeling sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Bij het bestemmingsplan Lauwersoog – Waddenkwartier stond een herinrichting van dit gebied centraal. Waar in het voorgaande plan de bestemmingen bedrijventerrein, verkeer-verblijfsgebied en water golden, en een maximale bebouwing van 7380 m2 mogelijk was, zou onder het nieuwe bestemmingsplan de bestemmingen gemengd en water en een maximale bebouwing van 5233 m2 gelden. Verder stond het voorgaande bestemmingsplan bij de bestemming bedrijventerrein visserijen en overige aan vaarwater gebonden bedrijven toe. In het Waddenkwartier zat een Werelderfgoedcentrum en zou het zeehondencentrum uit Pieterburen worden gevestigd. Hoewel het nieuwe plan niet voorzag in een groter planologisch beslag op de ruimte was de Afdeling van oordeel dat gelet op het verwachte bezoekersaantal van het Werelderfgoedcentrum (120.000 tot 150.000) en de maximaal toegestane bouwmassa de functiewijziging een substantiële ruimtelijke uitstraling had dat er sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.[76]

5.2.3 Tussenconclusie

Opvallend aan bovenstaande uitspraken is dat de Afdeling bij de kleinschalige functiewijzigingen van oordeel is dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling maar bij de grootschalige functiewijzigingen wel. Belangrijk hierin lijkt te zijn wat voor invloed de stedelijke ontwikkeling op de omgeving zou hebben (goede ruimtelijke ordening) en of de stedelijke ontwikkeling tot een toename van het gebruik van de desbetreffende locatie zou leiden. De facto levert dit een toetsing aan “een goede ruimtelijke ordening” op.

Hoewel bovenstaande (kan) doen vermoeden dat het met regelmaat voorkomt dat een functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat het wordt gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is dit niet het geval. Bovenstaande voorbeelden vormen uitzonderingen op die regel.

5.3 Het nieuwe plan voorziet in groter planologisch beslag

Het is ook mogelijk dat er geen sprake is van een functiewijziging maar enkel van een toename van het bouwvolume (groter planologisch beslag). Ook in dit geval kan er sprake zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Of dit het geval is wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Belangrijk hierin is hoeveel de feitelijke situatie zal worden gewijzigd en niet wat de theoretische bouwplannen zijn. Dit komt echter niet veel voor en (gepubliceerde) jurisprudentie is moeilijk te vinden.

---

[74] ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503 r.o. 8.2.

[75] ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1521. r.o. 6.6.

[76] ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:258, r.o. 12.7. Interessant aan deze uitspraak is dat, hoewel het plan in een reducering van de bebouwing voorzag, er toch is geoordeeld dat ondanks deze reductie er een grotere ruimtelijke impact zou zijn. Ook deze uitspraak dient als een goed voorbeeld van de casuïstische beoordeling of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

5.3.1 Geen groter planologisch beslag
In het geval waarin een omgevingsvergunning werd verleend voor het uitbreiden van een kantoorpand met 540 m2 en het aanleggen van een parkeerterrein van 588 m2 was de rechtbank van oordeel dat (mede) omdat het uitbreiden van het kantoorpand en het aanleggen van het parkeerterrein als één project had moeten worden gezien er sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling was echter verder van oordeel dat omdat er al een parkeervoorziening was en deze enkel werd verplaatst, en van de 540 m2 kantooruitbreiding er 280 m2 zich onder de grond bevond, er sprake was van kleinschalige bebouwing met een beperkte ruimtelijke uitstraling. De voorziene ontwikkeling was volgens de Afdeling niet voldoende substantieel om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te moeten worden aangemerkt.[77]

5.3.2 Wel groter planologisch beslag
Een ander voorbeeld is een inpassingsplan waarmee het bebouwingspercentage van het bouwvlak van een afvalverwerkingsinrichting van 60% naar 80% zou worden uitgebreid. Omdat het bouwvlak een oppervlakte van 2,2 ha had zou dit tot een toename van 0,4 ha (4000 m2) leiden wat naar oordeel van de Afdeling een substantiële toename van het ruimtebeslag betrof.[78]

5.4 Afwijkings- wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
In het geval dat een bestemmingsplan een afwijkings- of wijzigingsbevoegdheid bevat, of dat er sprake is van een uitwerkingsplicht, is van belang of bij de stedelijke ontwikkeling van deze bevoegdheden gebruik is gemaakt.

Als van deze bevoegdheden geen gebruik is gemaakt, of er “niet in relevante mate wordt voorzien in meer of andere planologische mogelijkheden”, is er geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wordt van deze bevoegdheden wel gebruik gemaakt en heeft dit een wijziging van de bestemming (een functiewijziging) tot gevolg dan is er wel sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook in het geval dat het voorgaande bestemmingsplan al een wijzigingsbevoegdheid had om deze functiewijziging toe te staan, of dat er een tijdelijke vrijstelling, is verleend is er sprake van een functiewijziging en een nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat in het moederplan (het voorgaande bestemmingsplan) in deze functiewijziging niet was voorzien.[79]

Als geen toepassing wordt gegeven aan artikel 3.1.6, derde lid, Bro (de doorschuifmogelijkheid) geldt volgens de afdeling het volgende: “wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar voorzag in een tijdens de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan eveneens voorziet in een wijzigingsbevoegdheid of voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, maar niet in relevante mate in meer of andere planologische mogelijkheden, dan voorziet het nieuwe plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en mag deze in het nieuwe plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro genoemde eisen.[80] Ditzelfde geldt voor een uitwerkingsplicht.

[77] ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2319, r.o. 3 en 4.2. Waar ik het eens ben met de strekking van deze uitspraak vind ik dit wel een ingewikkelde toetsing die de Afdeling hier lijkt te hanteren. Dit is naar mijn oordeel dan weer een voorbeeld van het nadeel van het niet opnemen van een generieke ondergrens.
[78] ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2566 r.o. 33.4.
[79] ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028 r.o. 5.2.4.
[80] ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, r.o. 5.1 en 5.5.

De Afdeling benadrukt in de overzichtsuitspraak ten opzichte van het verlenen van een omgevingsvergunning expliciet dat bij een afwijkingsbevoegdheid waarmee binnen het bestemmingsplan kan worden afgeweken, een binnenplanse afwijking, de ladder niet van toepassing is.

5.5 Conclusie

De vraag of er sprake is van een “nieuwe stedelijke ontwikkeling” in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is sterk casuïstisch van aard en wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie met de omgeving. De hoofdregel is dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling indien het nieuwe bestemmingsplan, ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte of als er geen sprake is van een functiewijziging. Is er sprake van een functiewijziging, maar geen groter planologisch beslag, dan is er in beginsel eveneens geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, tenzij de functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desondanks toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij wordt gekeken naar de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie ten opzichte van het vorige plan. Als er geen sprake is van een functiewijziging, maar wel van groter planologisch beslag, kan er sprake zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval.

Hoofdstuk 6: Nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet.

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 en 5 is ingegaan op de uitleg en toepassing van een "nieuwe stedelijke ontwikkeling". Sinds 1 januari 2024 is echter de Omgevingswet van kracht en is het omgevingsrechtelijke stelsel gewijzigd. Zo is er voortaan per gemeente nog maar één omgevingsplan in plaats van meerdere bestemmingsplannen en is het kernbegrip een "goede ruimtelijke ordening" vervangen door "een evenwichtige toedeling van functies aan locaties". Het is vervolgens de vraag of de toepassing en uitleg van het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" (zoals vastgesteld in hoofdstuk 4 en 5) onder de Omgevingswet ook is gewijzigd. Om dit te onderzoeken dient eerst een volledige analyse gemaakt te worden van de (mogelijke) invloed van de Omgevingswet op toetsing aan de ladder.

Deze analyse wordt verricht aan de hand van: de uitgangspunten van de Omgevingswet (6.2), de ladder onder de Omgevingswet (6.3) en een nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet (6.4). Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (6.5).

6.2 Uitgangspunten van de Omgevingswet

Om de rol van de ladder in het stelsel van de Omgevingswet vast te stellen wordt naar de parlementaire stukken ten tijde van de invoering van de Omgevingswet gekeken.

De wetgever stelt met betrekking tot het uitgangspunt van de Omgevingswet het volgende:

"Het uitgangspunt van de Omgevingswet is een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving waarbij alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Het waarborgen van deze belangen is in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet opgenomen als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Door het stimuleren van een zorgvuldige en transparante afweging van belangen bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen, draagt de ladder bij aan het doel van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het bereiken en behouden van een goede omgevingskwaliteit."[81]

De wetgever geeft aan dat de zorg voor de lokale fysieke leefomgeving primair bij gemeenten ligt en het instrument hiervoor het omgevingsplan is. Door middel van het omgevingsplan kunnen gemeenten een (eigen) invulling geven aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wel stelt het Rijk, met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik, een aantal voorwaarden omdat een nieuwe stedelijke ontwikkeling ingrijpende gevolgen kan hebben voor de omgeving. Gemeenten dienen aan de hand van deze voorwaarden stil te staan bij de vraag of er met het oog op het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van ongewenste leegstand wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling.[82]

[81] Stb 2020, 400, p. 1072.
[82] Stb 2020, 400, p. 1073.

Vastgesteld kan worden dat de essentie van de ladder, het bevorderen dan wel ondersteunen van een goede ruimtelijke ordening (nu een evenwichtige toedeling van functies aan locaties), onder de Omgevingswet niet is gewijzigd.[83]

6.3 De ladder onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is de ladder van artikel 3.1.6 Bro verplaatst naar artikel 5.129g van het besluit kwaliteit leefomgeving (het Bkl) welke regels bevat over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring voor het Rijk en decentrale overheden om te kunnen voldoen aan nationale- en internationale doelstellingen. De ladder is hierdoor geen motiveringsvereiste meer maar een instructieregel.[84] Instructieregels zijn algemene regels waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat bestuursorgaan een taak of bestuursbevoegdheid dient uit te oefenen.[85] Instructieregels hebben betrekking op de inhoud, toelichting of motivering van een instrument en zijn er voor situaties die zich herhalen of voor overheden die steeds een bepaalde norm moeten toepassen.

De Omgevingswet kent drie typen instructieregels: 1) betrekken bij, 2) rekening houden met en 3) in acht nemen. Type drie is dwingend en type één en twee geven de mogelijkheid (indien voldoende gemotiveerd) van de instructieregel af te wijken. De inhoud van de ladder valt onder type twee (rekening houden met) en stuurt inhoudelijk de belangenafweging bij het omgevingsplan.[86]

Volgens Tekst & Commentaar van het Bkl komt de inhoud en strekking van artikel 5.129g Bkl overeen met 3.1.6, tweede lid, Bro en zijn inhoudelijk geen wijzigingen beoogd.[87] Waar onder artikel 3.1.6 Bro de toets aan de ladder in de toelichting van het bestemmingsplan moest staan bevat artikel 5.129g Bkl een keus. Zo is naast de toelichting in het omgevingsplan ook motivering in het vaststellingsbesluit van het omgevingsplan een optie. Verder heeft bij de overgang naar de Omgevingswet codificatie van de belangrijkste jurisprudentie met betrekking tot het toepassingsbereik van de ladder plaatsgevonden (dit komt later in het hoofdstuk ook nog aan bod).[88]

Om de feitelijke wijzigingen van de ladder onder de Omgevingswet vast te stellen moet worden gekeken naar de wijze waarop artikel 3.1.6, tweede lid, Bro en artikel 5.129g Bkl ten opzichte van elkaar verschillen. Artikel 5.129g Bkl (zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand) luidt als volgt:

---

[83] Uiteindelijk is het doel van de ladder geweest dat door gemeenten (meer) werd nagedacht over nieuwe stedelijke ontwikkelingen waardoor een goede ruimtelijke ordening werd gewaarborgd. Deze doelstelling lijkt onder de Omgevingswet hetzelfde te zijn gebleven.

[84] Volgens Iplo.nl is een instructieregel overigens altijd onderdeel van of het Bkl of van de omgevingsverordening van de provincie.

[85] Dit is de definitie van instructieregels volgens Iplo.nl.

[86] Stb 2020, 400, p. 1073.

[87] Zie hiervoor Stb 2020, 400, p. 1075 en 1076. Dat er onder de Omgevingswet geen wijzigingen waren beoogd blijkt ook uit de nota van toelichting van de ladder van 2017 waarin werd aangegeven dat met het aanpassen van de ladder in 2017 al werd voorgesorteerd op de Omgevingswet en de ladder daarom inhoudelijk niet al te veel gewijzigd zou worden. Dat het vervolgens nog vijf jaar zou duren voordat de Omgevingswet daadwerkelijk in werking zou treden is denk ik niet bij stilgestaan. Een interessante vraag is dan ook of de ladder er (inhoudelijk) anders uit had gezien als duidelijk was dat het nog vijf jaar zou duren tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In juli 2017 was de verwachting namelijk dat de Omgevingswet op 1 juli 2019 in werking zou treden.

[88] Nijmeier, in T&C *Omgevingswet*, commentaar op artikel 5.129g Bkl.

Lid 1. Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.
Lid 2. Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:
a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en
b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied, de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.
Lid 3. Voor de toepassing van het tweede lid, onder b, wordt tot het stedelijk gebied niet gerekend een stedelijke ontwikkeling waarvoor:
a. op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist; en
b. nog geen toepassing is gegeven aan het tweede lid.
Lid 4. Als een omgevingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling heeft betrekking op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, heeft de beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Hieronder worden de verschillen tussen artikel 3.1.6 Bro en artikel 5.129g Bkl, per lid, toegelicht.

6.3.1 Artikel 5.129g, eerste lid, Bkl

Het eerste lid van artikel 5.129g Bkl is in grote lijnen een opgeschoonde (en gecodificeerde) versie van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro. Zo is de definitie van stedelijke ontwikkeling direct in het artikel opgenomen, waar dit in het Bro een apart artikel was, en is toegevoegd dat de stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn, wat voorheen enkel uit jurisprudentie bleek.

Hoewel de opzet van het eerste lid doet vermoeden dat de opsomming van (mogelijke) ontwikkelingen limitatief is blijkt uit Tekst & Commentaar dat dit niet het geval is.[89] Ook andere dan de genoemde ontwikkelingen kunnen als stedelijke ontwikkeling kwalificeren. Of de stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel is hangt af van de geldende jurisprudentielijn waarbij de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie met de omgeving of het plan worden van belang is. Hierbij wordt niet van de in hoofdstuk 4 opgesomde jurisprudentie afgeweken.

6.3.2 Artikel 5.129g, tweede lid, Bkl

Uit de formulering van het tweede lid blijkt dat de ladder een instructieregel van basistype twee is. Volgens Iplo.nl brengt een instructieregel van basistype twee de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking zonder hier dwingend op te sturen. Andere belangen dan het belang dat gediend wordt met de instructieregel kunnen de doorslag geven als deze deugdelijk (in de zin van artikel 3:46 Awb) zijn gemotiveerd. Deze motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit[90] en een afwijking mag op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit groter zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken (artikel 3:4 Awb). De afwegingsruimte is verder afhankelijk van of de instructieregel is gekoppeld aan een open norm of een duidelijk concreet criterium.[91]

---

[89] Nijmeier, in T&C *Omgevingswet*, commentaar op artikel 5.129g Bkl. Onduidelijk is overigens waar de heer Nijmeier deze conclusie op baseert. Het blijkt in ieder geval niet uit de parlementaire stukken.
[90] Zie hiervoor artikel 3:47 van de Awb.
[91] Nijmeier, in T&C *Omgevingswet*, commentaar op artikel 5.129g Bkl.

De ladder is hiermee geen motiveringsvereiste meer voor de toelichting op het bestemmingsplan maar een instructieregel die inhoudelijke eisen stelt aan de inhoud van het omgevingsplan.[92] Daarbij is van belang dat het gaat om een afweging van de ontwikkelingsbehoefte met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.[93]

Voor de uitleg van het begrip nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt aangesloten bij de al bestaande jurisprudentie. Die jurisprudentie is in hoofdstuk 4 en 5 geanalyseerd.

6.3.3 Artikel 5.129g, derde lid, Bkl

Het derde lid geeft de mogelijkheid om bij het opnemen van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan de toetsing aan de ladder door te schuiven naar de omgevingsvergunningsprocedure voor deze activiteit. Hierdoor wordt de toepassing van de ladder doorgeschoven naar het moment waarop de activiteit zich daadwerkelijk voordoet. Op voorhand mag echter niet al duidelijk zijn dat het initiatief (toegelaten functies op een locatie) nooit kan worden gerealiseerd.

Ontwikkelingen waarvoor de toepassing van de ladder is doorgeschoven tellen niet als een stedelijke ontwikkeling. Bij toepassing van de ladder is het daarom van belang vast te stellen hoe feitelijk nog niet gerealiseerde nieuwe stedelijke ontwikkelingen in de planregels zijn geregeld. Zonder dit lid zou een nog te vergunnen ontwikkeling als stedelijk gebied kunnen worden beschouwd waardoor bij de vergunningverlening geen rekening meer hoeft te worden gehouden met de mogelijkheden om de te vergunnen ontwikkeling binnenstedelijk te realiseren. Dit wordt voorkomen door te bepalen dat een stedelijke ontwikkeling waarvoor het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit vereist, niet als onderdeel van het stedelijk gebied wordt beschouwd in de gevallen dat de planwetgever de laddertoets heeft doorgeschoven.

Het doorschuiven van toetsing van de ladder naar wijzigings- of uitwerkingsbestemmingsplannen is komen te vervallen omdat er onder de Omgevingswet nog enkel een omgevingsplan is en wijzigings- of uitwerkingsbestemmingsplannen niet meer als apart instrument bestaan.

6.3.4 Artikel 5.129g, vierde lid, Bkl

Het vierde lid van artikel 5.129g Bkl is vrijwel identiek aan artikel 3.1.6, vierde lid (oud), van het Bro. De enige wijziging is dat in overeenstemming met ''een goede ruimtelijke ordening'' is vervangen door in overeenstemming is met ''een evenwichtige toedeling van functies aan locaties''.

6.3.5 Overgangsrecht

Voor de overgang van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro naar artikel 5.129g Bkl is geen specifiek overgangsrecht opgenomen. Net zoals bij het overgangsrecht voor wat betreft omgevingsvergunningen dient de benodigde toepassing van de ladder vóór 1 januari 2024 te liggen om onder artikel 3.1.6, tweede lid, Bro te vallen en na 1 januari 2024 om onder artikel 5.129g Bkl te vallen. Hierbij opgemerkt dat de ladder meestal werd toegepast bij de totstandkoming van

[92] Persoonlijk vind ik dit best een grote wijziging die meer aandacht verdient. Het niet of niet juist toepassen van de ladder leverde in het verleden een motiveringsgebrek op dat soms tot vernietiging van het bestemmingsplan kon leiden. Of het niet, of niet juist, toepassen van een instructieregel even zwaarwegende gevolgen gaat hebben valt nog te bezien.
[93] Stb 2020, 400, p. 1073.

bestemmingsplannen (nu omgevingsplan) of bij omgevingsvergunning waarbij van het geldende bestemmingsplan werd afgeweken (nu buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en dat sinds de inwerkingtreding van het omgevingsplan geen nieuwe bestemmingsplannen meer tot stand zullen komen. Vermoedelijk zal de ladder dan ook minder vaak toegepast hoeven te worden.

6.4 Nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet wordt voor wat betreft de uitleg en toepassing van het begrip een nieuwe stedelijke ontwikkeling aangesloten bij de (al) geldende jurisprudentielijn die tot stand is gekomen ten tijde van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro. Hoewel de Omgevingswet wijzigingen aanbrengt in het omgevingsrechtelijke stelsel, en aan de wijze waarop toetsing van de ladder plaatsvindt, heeft dit geen direct effect op de uitleg en toepassing van "een nieuwe stedelijke ontwikkeling". Feitelijk verandert er niets al is er nog geen jurisprudentie over de uitleg en toepassing van artikel 5.129g Bkl beschikbaar.[94]

6.5 Conclusie

De essentie van de ladder, het bevorderen dan wel ondersteunen van een goede ruimtelijke ordening, is niet gewijzigd onder de Omgevingswet waardoor het doel van de ladder hetzelfde blijft. De ladder is onder de Omgevingswet te vinden in artikel 5.129g van het Bkl en is geen motiveringsvereiste meer, maar voortaan een instructieregel. Verder bevat artikel 5.129g Bkl ten opzichte van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro een aantal tekstuele, maar niet inhoudelijke, wijzigingen en heeft er codificatie van het toepassingsbereik van de ladder plaatsgevonden. Voor wat betreft de uitleg en toepassing van het begrip "een nieuwe stedelijke ontwikkeling" onder de Omgevingswet vinden er feitelijk geen wijzigingen plaats. Er wordt aangesloten bij de onder artikel 3.1.6, tweede lid, Bro tot stand gekomen jurisprudentie.

[94] Gezien de grote kans dat de ladder minder vaak zal worden ingezet en de bijkomstigheid dat de meeste (nieuwe) Omgevingsplannen pas over een paar jaar worden opgesteld zal het waarschijnlijk wel even duren totdat er voldoende nieuwe jurisprudentie is.

Hoofdstuk 7: Samenvattende conclusie

7.1 Inleiding

Onderzocht is wat de uitleg en toepassing van “een nieuwe stedelijke ontwikkeling” in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is en wat voor invloed de Omgevingswet op deze uitleg en toepassing heeft. Hieruit is gebleken dat er allereerst een onderscheid is tussen een *stedelijke* ontwikkeling en een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling en er aan de hand van jurisprudentie een definitie kan worden gegeven die kan dienen als een soort ondergrens.

Vervolgens is gebleken dat, hoewel het omgevingsrecht onder de Omgevingswet wijzigt, er feitelijk niets wordt gewijzigd aan de uitleg en toepassing van “een nieuwe stedelijke ontwikkeling” zoals dat onder de Bor was.

7.2 Een stedelijke ontwikkeling

Uit het Bro valt niet duidelijk af te leiden wanneer een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is. Hier is door de wetgever bewust voor gekozen omdat een ondergrens te sterk af zou hangen van de feitelijke omstandigheden van het geval. Het zou aan de desbetreffende overheid zelf zijn hier keuzes in te maken. Desondanks is in de jurisprudentie een zekere ondergrens ontstaan.

Of een ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is hangt allereerst af van de vraag of er met de ontwikkeling extra verstedelijking mogelijk wordt gemaakt. Bebouwing reduceren of verplaatsen wordt niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Vervolgens moet worden gekeken of de ontwikkeling voldoende substantieel is. Afhankelijk van de soort bestemming gelden hier specifieke regels voor. Bij bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel moet de ontwikkeling meer dan 500 m2 bedragen om substantieel te zijn en bij woningen moet het, in het geval dat het gaat om één woningbouwlocatie, om meer dan 11 woningen gaan. Bij andere stedelijke voorzieningen geldt een (vaste) lijst en moet worden gekeken naar het geval. Voorzieningen op het gebied van energieopwekking en -distributie en agrarische functies zijn uitgesloten.

7.3 Een nieuwe stedelijke ontwikkeling

De vraag of er sprake is van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling is sterk casuïstisch van aard en wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie met de omgeving. De hoofdregel is dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling indien het nieuwe bestemmingsplan, ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte of als er geen sprake is van een functiewijziging. Is er sprake van een functiewijziging, maar geen groter planologisch beslag, dan is er in beginsel eveneens geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, tenzij de functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desondanks toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij wordt gekeken naar de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie ten opzichte van het vorige plan. Als er geen sprake is van een functiewijziging, maar wel van groter planologisch beslag, kan er sprake zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval.

7.4 Een nieuwe stedelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet

De essentie van de ladder, het bevorderen dan wel ondersteunen van een goede ruimtelijke ordening, is niet gewijzigd onder de Omgevingswet waardoor het doel van de ladder hetzelfde blijft.

De ladder is onder de Omgevingswet te vinden in artikel 5.129g van het Bkl en is geen motiveringsvereiste meer, maar voortaan een instructieregel. Verder bevat artikel 5.129g Bkl ten opzichte van artikel 3.1.6, tweede lid, Bro een aantal tekstuele, maar niet inhoudelijke, wijzigingen en heeft er codificatie van het toepassingsbereik van de ladder plaatsgevonden. Voor wat betreft de uitleg en toepassing van het begrip “een nieuwe stedelijke ontwikkeling” onder de Omgevingswet vinden er feitelijk geen wijzigingen plaats. Er wordt aangesloten bij de onder artikel 3.1.6, tweede lid, Bro tot stand gekomen jurisprudentie.

Lijst van aangehaalde literatuur

Heutink en van Bloemendaal 2013
A. Franken van Bloemendaal en G.H.J. Heutink, 'Art 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd', TBR 2013/137, p. 918-930.

Snoo 2015
A. De Snoo, 'Bewegingen op de ladder voor duurzame verstedelijking', Vastgoedrecht 2015/1, p. 27-28.

Aerts en van der Meulen 2016
R.J.J. Aerts en L. van der Meulen, 'De ladder voor duurzame verstedelijking. Een trede terug', Gst 2016/92, afl. 7441, p. 494-503.

Swagemakers en Bruijnsteen 2018
P.M.J.J. Swagemakers & R. Bruijnsteen, 'Wijziging van de ladder voor duurzame verstedelijking, hoeveel treden worden er werkelijk genomen?', Bb 2018/38, afl. 11, p. 138-143

Nijmeier 2020
A.G.A. Nijmeier, 'Zonneparken en duurzaam grondgebruik. Een warme relatie', AA 2020/278, p. 1-6.

Nijmeier 2023
A.G.A. Nijmeier, in T&C *Omgevingswet*, commentaar op artikel 5.129g Bkl.

Lijst van aangehaalde jurisprudentie

2014
ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247
ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570
ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442
ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294
ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2897
ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4409
ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4612

2015
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:953
ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062
ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126
ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2921
ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517

2016
ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:125
ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915
ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064
ABRvS 26 oktober 2016:ECLI:NL:RVS:2016:2789
ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503
ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2644
ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2921

2017
ABRvS 15 februari 2017 ECLI:NL:RVS:2017:381
ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028
ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943
ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (Overzichtsuitspraak)

2019
ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:178

2020
ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1521
ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2566
ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2896

2021
ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1378

2022
ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:258
ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:512
ABRvS 1 juni 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1539