

van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998?', opgenomen in JM 2014, afl. 11, p. 1253-1257. Hopelijk doet die kans zich binnenkort wel voor en wordt die dan ook benut!

J.M.I.J. Zijlmans

Ruimtelijke ordening

15

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

28 oktober 2015, nr. 201206568/4/R1,
ECLI:NL:RVS:2015:3291

(mr. Van Buuren, mr. Hoekstra, mr. Pans)

Noot J.S. Haakmeester

Ladder van duurzame verstedelijking. Uitvoerbaarheid bestemmingsplan. Leisured. Leisured-functie. Onderzoeksplicht. Voetbalstadion. Bestemmingsplan.

[Wro art. 3.1; Bro art. 3.1.6 lid 2]

De gemeenteraad van de gemeente Venlo heeft bij besluit van 25 april 2012, voor de inwerkingtreding van artikel 3.1.6. lid 2 Bro, het bestemmingsplan "Kazernekwartier" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt een nieuw voetbalstadion voor voetbalclub VVV en daarnaast leisure en een megalioscoop mogelijk. VVV trok zich terug uit het project. In de tussenuitspraak van 6 augustus 2014, nr. 201206568/1/R1, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de gemeenteraad de behoefte aan grootschalige leisure-functies en de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan beter moest onderbouwen. In dit bestemmingsplan geeft de gemeenteraad uitvoering aan deze opdracht. In het bestemmingsplan is het voetbalstadion uit het bestemmingsplan geschrapt en verder heeft de gemeenteraad aanvullend onderzoek naar de behoefte aan leisure-functies op het voormalige kazerneterrein uit laten voeren. Ondanks dat de ladder van duurzame verstedelijking niet van toepassing is op dit bestemmingsplan, wordt de behoefte aan deze functies uitgebreid getoetst via de toets naar de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De Afdeling komt tot de conclusie dat de gemeenteraad de behoefte voldoende heeft aangetoond.

Uitspraak in het geding van:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend te Venlo,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Venlo,
3. [appellant sub 3], wonend te Venlo,
4. [appellant sub 4], wonend te Venlo,
5. [appellant sub 5], wonend te Venlo,
6. [appellant sub 6], wonend te Venlo,
7. [appellant sub 7], wonend te Venlo,
8. [appellant sub 8], wonend te Venlo,
9. [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B], wonend te Venlo,
10. Actiegroep Red Ons Fort, gevestigd te Venlo,
11. [appellant sub 11], wonend te Venlo,
12. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], beide gevestigd te Velden, gemeente Venlo, appellanten, en de raad van de gemeente Venlo, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Kazernekwartier" vastgesteld (hierna: het bestemmingsplan).

Tegen het besluit van 25 april 2012 hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

Bij besluit van 29 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Aanpassingsplan Kazernekwartier" vastgesteld (hierna: het aanpassingsplan).

Tegen het besluit van 29 mei 2013 hebben [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B] en Actiegroep Red Ons Fort, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht deskundigenberichten uitgebracht.

Enkele appellanten en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2014, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen.

Bij tussenuitspraak van 6 augustus 2014, nr. 201206568/1/R1, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 29 mei 2013 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 26 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Aanpassingsplan Kazernekwartier" gewijzigd vastgesteld. Aan het ongewijzigde deel heeft de raad een nadere motivering ten grondslag gelegd.

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9A], [appellant sub 9B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Tegen het besluit van 26 november 2014 hebben [appellant sub 11], [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B] beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 7 september 2015, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Enkele appellanten zijn niet verschenen en hebben zich evenmin doen vertegenwoordigen. Ook de raad heeft zich doen vertegenwoordigen.

Overwegingen

Toetsingskader

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

De tussenuitspraak

2. De Afdeling heeft in haar tussenuitspraak overwogen dat het besluit van 29 mei 2013, wat betreft de plandelen met de bestemming "Gemengd - 1" en "Gemengd - 2" niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en niet berust op een deugdelijke motivering.

Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen in 9.9 is overwogen de planregeling te wijzigen in die zin dat in de bestemmingsomschrijving in artikel 3, lid 3.1, van de planregels en de overige planregels waarin wordt uitgegaan van de realisering van een voetbalstadion, geen voetbalstadion mogelijk wordt gemaakt;

- met inachtneming van hetgeen in 9.9 is overwogen alsnog de behoefte aan en de uitvoerbaarheid van het aanpassingsplan voor zover dat voorziet in functies op het gebied van leisure, inzichtelijk te maken dan wel het besluit tot vaststelling van het aanpassingsplan te wijzigen of in te trekken;

- met inachtneming van hetgeen in 21.3 is overwogen artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder h, en artikel 4, lid 4.2.1, aanhef en onder e, van de planregels over het aspect windhinder aan te passen.

Het besluit van 26 november 2014

3. Bij besluit van 26 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Aanpassingsplan Kazernekwartier" naar aanleiding van de tussenuitspraak op de volgende onderdelen gewijzigd vastgesteld:

- de planregels die op voetbal zien zijn uit het aanpassingsplan geschrapt;

- in de planregels over windhinder is aangegeven welke kwalificatie van het lokale windklimaat bij het bouwen in acht moet worden genomen.

Verder heeft de raad naar aanleiding van de tussenuitspraak zijn standpunt, dat voldoende behoefte bestaat aan het leisureprogramma en dat het aanpassingsplan in zoverre uitvoerbaar is, nader gemotiveerd.

Voorts heeft de raad ambtshalve de volgende wijzigingen vastgesteld:

- het bouwvlak behorend bij de bestemming "Gemengd - 2" is aan de zijde van de Kazernestraat iets verruimd;

- wijziging van de planregeling voor markten en braderieën in die zin dat markten ook buiten het multifunctioneel centrum worden toegestaan binnen het bouwvlak behorend bij de bestemmingen "Gemengd - 1" en "Gemengd - 2";

- opname van een minimumafstand voor de bouw van gebouwen en bouwwerken tot de bestemming "Verkeer".

3.1. Het besluit van 26 november 2014 is gezien artikel 6:19 van de Awb, mede onderwerp van het geding.

9. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat de behoefte aan de functies die het aanpassingsplan mogelijk maakt nog altijd niet is aangetoond. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat er nog altijd geen partij is die zich onvoorwaardelijk heeft verbonden om het aanpassingsplan te verwezenlijken. Evenmin is duidelijk of de thans beoogde ontwikkelaar Wijckerveste over voldoende financiële middelen beschikt om het plan te verwezenlijken.

9.1. De raad stelt dat voldoende behoefte bestaat aan functies op het gebied van leisure. Het schrappen van het voetbalstadion laat volgens hem onverlet dat op de locatie van het Kazernekwartier meerdere relatief grootschalige leisureconcepten kunnen worden ontwikkeld die zullen leiden tot een belangrijk vliegwieleffect. In het onderzoeksrapport "Venlo - Kazernekwartier Verdieping studie marktruimte leisureprogramma" van Bureau Stedelijke Planning van 10 oktober 2014 (hierna: het BSP-rapport van 10 oktober 2014) is dit standpunt toegelicht.

9.2. In het BSP-rapport van 10 oktober 2014 staat dat er thans een gegadigde is voor de verwezenlijking van het grootschalige leisure-concept op het Kazerneterrein. Deze gegadigde heeft het voornemen om het in het aanpassingsplan vastgelegde programma in te vullen met een Leisure Dome en een Authentic Food & Handmade Market. Het Leisure Dome zal bestaan uit een megabioscoop, een all-in restaurant met een wereldkeuken, een indoor speeltuin, een bowlingcentrum met glowbanen en een loungeconcept, een mini(glow)golfbaan en een spelletjeshal. De Authentic Food & Handmade Market zal bestaan uit een "vaste" markt waar allerhande artikelen op ambachtelijke wijze worden geproduceerd en ter plekke worden verkocht. Daarnaast zullen op deze markt demonstraties worden gegeven en zal er kunstnijverheid te bezichtigen zijn. In het BSP-rapport van 10 oktober 2014 staat voorts dat een Leisure Dome en een Authentic Food & Handmade Market dusdanig onderscheidende concepten zijn dat de verwachting bestaat dat deze zullen fungeren als trekkers van een groot publiek uit de regio Venlo, maar ook daarbuiten.

In het BSP-rapport van 10 oktober 2014 staat verder dat een marktruimteberekening is gemaakt en dat op basis van die berekening kan worden

geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn voor versterking van het bioscoopaanbod, met dien verstande dat deze mogelijkheden niet zo groot zijn dat toevoeging van de minimaal 1.500 stoelen in de bioscoop in het Leisure Dome binnen de huidige verhoudingen tussen vraag en aanbod kan worden gemotiveerd. Deze uitkomst betekent volgens het BSP-rapport echter niet dat er geen behoefte zou zijn aan een bioscoop als onderdeel van de ontwikkeling van het Kazernekwartier. Een dergelijke conclusie zou voorbijgaan aan het feit dat het hier om een bioscoop gaat die zijn gelijke in de Venlose regio nog niet kent. De ervaring leert namelijk dat in plaatsen en regio's met een significante aanbodimpuls (met een beduidend ruimer en moderner bioscoopaanbod) het bezoek sterk kan toenemen, zo staat in het BSP-rapport.

Een kwantitatieve marktruimteberekening voor de overige functies in de Leisure Dome is niet gemaakt, wegens het ontbreken van kengetallen inzake het gebruik door consumenten en door het ontbreken van economische kengetallen van deze voorzieningen. In het BSP-rapport staat dat op kwalitatieve wijze evenwel de volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- het aanbod van deze voorzieningen in de regio Venlo is beperkter dan in de zogenaamde benchmarkregio's en bovendien ook minder divers;
 - de ervaringen met het Leisure Dome in Kerkrade (onderdeel van Parkstad Limburg, met evenveel inwoners als de kernregio Venlo) hebben laten zien dat een dergelijk complex voorziet in een behoefte, getuige de ruim 1 miljoen bezoekers in het eerste jaar, waarvan ruim 650.000 voor de overige voorzieningen dan de megabioscoop.
- Een kwantitatieve marktruimteberekening voor de Authentic Food & Handmade Market is evenmin gemaakt wegens het ontbreken van de benodigde kengetallen. Hierover kan volgens het BSP-rapport evenwel het volgende worden gezegd:
- bij een activiteit als deze geldt dat het aanbod de vraag schept, oftewel: een goed initiatief schept zelf zijn behoefte;
 - het initiatief speelt in op de toenemende behoefte aan leisurevoorzieningen waar authenticiteit en beleving centraal staan.

9.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad met het BSP-rapport toereikend heeft gemotiveerd dat het laten vallen van de mogelijkheid van een voetbalstadion onverlet laat dat op het Kazernekwartier verschillende relatief grootschalige con-

cepten kunnen worden ontwikkeld. Hierbij is ook van belang de verklaring van de raad ter zitting dat er concrete gegadigden zijn om het plan te realiseren. De omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche - in dit geval de branche voor bioscopen - brengt nog niet met zich dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is die ontwikkeling mogelijk te maken. De raad stelt dat de realisering van een Leisure Dome en een Authentic Food & Handmade Market het Venlose leisure-aanbod een significante impuls zal geven en dientengevolge zal leiden tot een toename van bezoekers. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Met betrekking tot het betoog dat onvoldoende zekerheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het aanpassingsplan, wordt als volgt overwogen. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad bij de vaststelling van het plan op voorhand had moeten inzien dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd. In dit geval is voor de realisering van de in het plan voorziene ontwikkelingen een concrete gegadigde voorhanden. Niet is gebleken dat voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan de betrokkenheid van de thans beoogde ontwikkelaar van doorslaggevende betekenis is. Het is denkbaar dat ook één of meerdere andere marktpartijen de desbetreffende ontwikkelingen zouden kunnen uitvoeren. [appellant sub 7] en [appellant sub 1B] hebben het tegendeel niet aannemelijk gemaakt. Het aangevoerde geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

10. [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat onduidelijk is hoe de realisering van onderdelen van het leisureprogramma zich verhoudt tot het gemeentelijke beleid over leisure/vermaak dat is vastgelegd in de "Strategische Visie 2030" en de "Visie Stedelijk Centrum 2022". De essentie van dit be-

leid is dat grootstedelijke functies zoveel mogelijk in het stedelijke centrum van de binnenstad moeten terechtkomen.

10.1. In de huidige procedure na de tussenuitspraak staat ter beoordeling of de raad de door de Afdeling geconstateerde gebreken heeft hersteld. Gelet op het belang van een efficiënte geschiktslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat dergelijke gronden, zoals deze na de tussenuitspraak door [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] aangevoerde grond, in het navolgende buiten inhoudelijke bespreking blijft.

11. [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het concept Authentic Food & Handmade Market moet worden gezien als een bazaar met permanente kramen en kiosken. Het plan maakt dit volgens hen niet mogelijk, omdat dit niet valt onder hetgeen in het normaal spraakgebruik wordt verstaan onder een markt of braderie. Een markt of braderie heeft volgens hen in het normaal spraakgebruik een tijdelijk karakter. Gelet hierop achten zij het in strijd met de rechtszekerheid dat de begrippen braderie en markt niet in het plan zijn gedefinieerd.

11.1. De Afdeling is van oordeel dat in het normaal spraakgebruik voldoende duidelijk is wat onder een markt en braderie wordt verstaan. Volgens Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal, is een markt een plein of publieke plaats voor koop en verkoop en is een braderie een meer kermisachtige markt. Hierbij is niet bepalend het permanente of tijdelijk karakter. [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben niet aannemelijk gemaakt dat voornoemde uitleg van de begrippen markt en braderie in de praktijk tot onduidelijkheid zal leiden.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voeren aan dat in de plantoelichting nog wordt uitgegaan van de realisering van een multifunctioneel centrum met een voetbalstadion, terwijl inmiddels vaststaat dat geen voetbalstadion wordt gerealiseerd. Zij achten dit rechtsonzeker.

12.1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] stellen terecht dat de plantoelichting naar aanleiding van het besluit van 26 november 2014 niet in die zin is aangepast dat daarin niet langer wordt uitgegaan van de realisering van een voetbalstadion. De Afdeling is evenwel van oordeel dat dit niet leidt tot strijd met de rechtszekerheid, nu niet is gebleken dat op grond van de planregels onduidelijkheid bestaat over hetgeen het aanpassingsplan mogelijk maakt. De plantoelichting is niet juridisch bindend.

Dit betoog faalt.

Conclusie

17. Gelet op hetgeen in 9.9 van de tussenuitspraak is overwogen zijn de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B] tegen het besluit van 29 mei 2013 tot vaststelling van het aanpassingsplan gegrond. Gelet op hetgeen in 9.9 en 21.3 in de tussenuitspraak is overwogen is het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het besluit van 29 mei 2013 tot vaststelling van het aanpassingsplan gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd, voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Gemengd - 1" en "Gemengd - 2".

17.1. Gelet op hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen zijn de beroepen van [appellant sub 7], Actiegroep Red Ons Fort en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 29 mei 2013 tot vaststelling van het aanpassingsplan ongegrond.

18. Gelet op hetgeen hiervoor in 13.1 is overwogen zijn de beroepen van rechtswege van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 26 november 2014 tot vaststelling van het hernieuwde aanpassingsplan gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd voor zover in artikel 3, lid 3.1d, en artikel 4, lid 4.1f, van de planregels niet is opgenomen dat gronden met de bestemming "Gemengd - 1" en "Gemengd - 2" enkel mogen worden gebruikt voor in pandige markten en braderieën.

Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelfvoorzienend de planregels aan te vullen.

19. De beroepen van rechtswege van [appellant sub 7], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B] tegen het besluit van 26 november 2014 tot vaststelling van het hernieuwde aanpassingsplan zijn ongegrond.

20. De raad heeft de Afdeling gevraagd om zelfvoorzienend het oppervlak voor de functie cultuur en ontspanning in artikel 4, lid 4.1g, van de planregels te maximeren tot 14.130 m². Nu dit gebrek niet is geconstateerd naar aanleiding van één van de ontvankelijke beroepen, zal de Afdeling de planregel niet zelfvoorzienend wijzigen.

21. Blijkens hetgeen hiervoor is overwogen, wordt het besluit van 26 november 2014 onherroepelijk. Hieruit volgt dat aan het oorspronkelijke besluit van 25 april 2012 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kazernekwartier" geen betekenis meer toekomt. Onder deze omstandigheden en nu niet is gebleken van enig belang bij een beoordeling van de beroepen tegen dit besluit, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] in zoverre geen procesbelang meer hebben. In verband hiermee dienen hun beroepen tegen het besluit van 25 april 2012 niet-ontvankelijk te worden verklaard.

NOOT

Gelet op de lengte van de uitspraak, is deze gedeeltelijk opgenomen. De uitspraak is geselecteerd omdat deze duidelijk maakt dat ook in het geval de 'ladder van duurzame verstedelijking' opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 Bro niet van toepassing is, onderzoek moet worden uitgevoerd naar de behoefte van een toegelaten functie.

Vanaf 1 oktober 2012 is in artikel 3.1.6 lid 2 Bro opgenomen dat in de toelichting van een bestemmingsplan, waarin een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, moet worden ingegaan op drie opeenvolgende stappen. Deze verantwoordingsplicht heet in de praktijk de 'ladder van duurzame verstedelijking'. Uit de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan Eurowerft Noord gemeente Dinkelland, 5 november 2014, nr. 201304240/1/R1, volgt dat de stappen uit de ladder geen vooraf bepaald

resultaat voorschrijven. Het optimale resultaat moet volgens de Afdeling worden beoordeeld door het bevoegd gezag, dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. De Afdeling wijst daarbij op pagina 34 en 49 van de nota van toelichting, *Stb.* 2012, 388 waarin is bepaald dat de ladder van duurzame verstedelijking geen blauwdruk is voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen. De ladder is dus geen harde grenswaarde, maar geeft een nadere invulling aan de onderzoeksplacht van de gemeenteraad en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin is opgenomen dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart.

Inmiddels is een stroom aan jurisprudentie over dit onderwerp verschenen. De meeste jurisprudentie is gewezen over de eerste stap van de ladder, waaruit volgt dat moet worden beschreven of de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Ook deze uitspraak gaat over deze vraag. Belangrijk is te signaleren dat deze vraag niet via de ladder van duurzame verstedelijking aan de orde wordt gesteld, maar via de toets of het bestemmingsplan uitvoerbaar is. De afgelopen maanden hebben we meer voorbeelden gezien waarin ondanks dat de ladder formeel niet van toepassing was, de Afdeling eist dat in de toelichting van een bestemmingsplan wordt ingegaan op de behoefte aan de toegelaten functie. Uit de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2015, nr. 201501297/1/R4, volgt eveneens dat de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid van het plan dient te zijn onderbouwd. Dezelfde redenering ligt ten grondslag aan de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015, nr. 201401417/1/R1, waarbij de toets naar de behoefte is geplaatst in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn ook in een groot aantal provinciale verordeningen voorschriften opgenomen op grond waarvan de behoefte moet worden verantwoord. Een voorbeeld daarvan biedt de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2015, nr. 201406033/1/R4. Dat is vooral van belang in verband met de wijziging van artikel 4.1 lid 1 Wro, op grond waarvan kruimelafwijkingen ex

artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder ten tweede Wabo ook moeten worden getoetst aan de provinciale verordening. Zeer recent is de provinciale verordening Noord-Holland aan deze wetswijziging aangepast.

Uitgangspunt van de ruimtelijke ordening vormt het feit dat de raad geen bestemmingen kan vaststellen waarvan op voorhand vaststaat dat deze niet binnen de planperiode kan worden verwezenlijkt. Hieruit volgt zonder meer dat voorafgaand aan het vaststellen van bestemmingsplannen moet worden afgewogen of aan de in het plan opgenomen functie behoefte bestaat. De bovenstaande uitspraak laat zien dat materieel de toets die in het kader van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan moet worden uitgevoerd, vrijwel gelijk is aan de toets naar de regionale behoefte die in het kader van artikel 3.1.6 lid 2 Bro is vereist. In die zin heeft de afweging die artikel 3.1.6 lid 2 Bro is opgenomen, materieel niet veel toegevoegd. Echter, duidelijk is dat door deze afweging in artikel 3.1.6 lid 2 Bro verplicht onderdeel te laten maken van de bestemmingsplantoelichting, deze afweging veel meer aandacht heeft gekregen dan voor de invoering van artikel 3.1.6. lid 2 Bro het geval was. Vooral die toegenomen aandacht daarvoor bij de gemeenteraad is naar mijn mening de meerwaarde van de ladder van duurzame verstedelijking.

Tot slot, de minister van IenM werkt aan een wijziging van de ladder van duurzame verstedelijking. In de Kamerbrief van 23 november 2015 schetst de minister de contouren van deze wijzigingen. Duidelijk is dat de minister overweegt om het begrippenkader rondom de ladder te verduidelijken. Voor wat betreft het begrip 'actuele regionale behoefte' overweegt de minister een ander begrip te kiezen. Een begrip dat recht doet aan het doel van dit onderdeel van de ladder, maar dat eenvoudiger is toe te passen, met name bij globale en flexibele bestemmingsplannen. De minister denkt daarbij aan het begrip 'nut en noodzaak'. De reden hiervoor is dat de Minister van mening is dat bij de globale en flexibele bestemmingsplannen de onderzoeks-last door de ladder van duurzame verstedelijking toeneemt. Dat is naar mijn mening niet alleen een aandachtspunt bij de ladder van duurzame verstedelijking, maar geldt voor alle onderzoeken dat ten grondslag ligt aan een bestemmingsplan. Immers, hoe ruimer de functies en de bebou-

wingsmogelijkheden die in een bestemmingsplan zijn toegelaten, hoe veelomvattender het onderzoek moet zijn. Het is naar mijn mening de vraag of het door de minister beoogde resultaat wordt bereikt met het vervangen van alleen de term 'actuele regionale behoefte'. Belangrijk nadeel van het wijzigen van de terminologie is dat een nieuw begrip - naar mijn mening 'containerbegrip' - wordt geïntroduceerd, dat tot evenveel interpretatieverschillen en uitspraken kan leiden als de nu gebruikte term 'actuele regionale behoefte'.

J.S. Haakmeester



Teksten Flora en faunawet bevat de nationale regelgeving ter bescherming van dier- en plantensoorten zoals deze gold op 19 oktober 2015. Om de uitgave actueel te houden wordt deze jaarlijks geactualiseerd.

De Flora- en faunawet is een kader voor de wettelijke bescherming van planten en dieren. Deze bescherming wordt bereikt door het opnemen van een aantal verbods- en gebodsbepalingen. Tevens bevat de wet de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing of vrijstelling van deze verbods- en gebodsbepalingen.



Kijk voor meer informatie op
www.sdu.nl

Sdu oprecht
de beste
keuze