

Gst. 2014/41: Begrippen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en 'actuele regionale behoefte' ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro. In casu is actuele regionale b...

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	6 november 2013
Magistraten:	Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, R.R. Jacobs	Zaaknr:	201306573/1/R6.
Conclusie:	-		
Noot:	P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:1859, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 06-11-2013		

Wetingang: (Art. 8:72 lid 3, aanhef en onder b Awb; art. 3.1.6 lid 2 Bro; art. 1.2.3 Bro)

Brondocument: ABRvS, 06-11-2013, nr 201306573/1/R6.

Essentie

[Naar boven](#)

Begrippen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en 'actuele regionale behoefte' ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro. In casu is actuele regionale behoefte voldoende onderbouwd nu in plantoelichting de uitkomst van de beoordeling daarvan wordt vermeld en wordt verwezen naar de woonvisie. (Ede)

Samenvatting

[Naar boven](#)

[appellanten sub 1] en Wonen op Enka betogen dat in de plantoelichting niet toereikend is beschreven dat de woningbouw in het plangebied voorziet in een actuele regionale behoefte. Volgens hen heeft de raad niet mogen volstaan met een verwijzing naar, onder andere, het rapport "Woonvisie Ede 2012" (hierna: de woonvisie).

Ingevolge art. 3.1.6, lid 2 onder a, Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) wordt in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

Niet in geschil is dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in de zin van art. 3.1.6 lid 2 Bro.

In de plantoelichting staat dat uit de woonvisie blijkt dat de beoogde plancapaciteit op de kazemeterreinen aansluit op de woningbehoefte in de regio.

Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis van art. 3.1.6 lid 2 Bro is daarmee beoogd dat het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt afgewogen aan de hand van de in dat artikellid opgenomen stappen en dat hierover een motivering wordt opgenomen in de plantoelichting. De eerste stap, onderdeel a van art. 3.1.6 lid 2 Bro, bestaat uit het beoordelen of de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. In het onderhavige geval blijkt uit de plantoelichting dat de raad van mening is dat de woningen die in het plangebied mogen worden gebouwd voorzien in een actuele regionale behoefte en dat de onderbouwing hiervan staat in de woonvisie. Naar het oordeel van de Afdeling is het niet in strijd met art. 3.1.6, lid 2 onder a, Bro dat in de plantoelichting is volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte en een verwijzing naar de woonvisie voor de onderbouwing hiervan.

Partij(en)

[Naar boven](#)

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1],
2. de commanditaire vennootschap Wonen op Enka C.V., gevestigd te Utrecht, en andere (hierna in enkelvoud: Wonen op Enka),

appellanten,
en
de raad van de gemeente Ede,
verweerder.

Bewerkte uitspraak

[Naar boven](#)

Uitspraak

[Naar boven](#)

1. *Procesverloop*

Bij besluit van 25 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Kazerneterreinen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] en Wonen op Enka beroep ingesteld.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Wonen op Enka heeft nadere stukken ingediend.

(...)

2. *Overwegingen*

1. Het plan voorziet in de herontwikkeling van voormalige kazerneterreinen in Ede ten behoeve van onder meer woningbouw.
2. 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.

Maximum aantal woningen

3. Wonen op Enka betoogt dat het plan ten onrechte geen maximum bevat voor het aantal te bouwen woningen. Hoewel de plantoelichting uitgaat van de bouw van 1.850 woningen biedt het plan volgens Wonen op Enka, afhankelijk van de gekozen uitvoering, ruimte voor maximaal 4.350 eengezinswoningen of 5.620 meergezinswoningen. Wonen op Enka stelt dat hierdoor niet goed kan worden beoordeeld of de ontwikkeling in het plangebied voorziet in een actuele regionale behoefte.
- 3.1. De raad stelt dat uit de plantoelichting, het "Ontwikkelingsplan Kazerneterreinen" en de overige aan het plan ten grondslag gelegde beleidsdocumenten volgt dat de ontwikkeling in het plangebied is gericht op 1.850 woningen. Dit aantal is tevens het uitgangspunt voor de proefverkaveling van het beeldkwaliteitsplan voor het plangebied, dat het kader zal zijn voor de toets aan de welstandseisen van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen. Ook de gemeentelijke grondexploitatie gaat uit van 1.850 woningen. Voorts wijst de raad erop dat de gemeente de eigenaar is van de gronden in het plangebied. De raad verzoekt de Afdeling zo nodig zelf in de zaak te voorzien door een planregel vast te stellen met het maximum van 1.850 woningen voor het hele plangebied.
- 3.2. De raad heeft niet weersproken dat het plan, gelet op de verbeelding en de regels, ruimte biedt voor 4.350 eengezinswoningen of 5.620 meergezinswoningen.

Dat de plantoelichting, verschillende beleidsdocumenten en de gemeentelijke grondexploitatie uitgaan van 1.850 woningen in het plangebied, wat hiervan ook zij, levert geen beperking op van het maximale aantal woningen dat in het plangebied mag worden gebouwd: een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen mag immers niet op deze gronden worden geweigerd. De stelling van de raad dat het beeldkwaliteitsplan uitgaat van 1.850 woningen en het kader zal vormen voor de toets aan de welstandseisen, miskent dat op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet algemene

bepalingen omgevingsrecht de toets aan de welstandseisen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen alleen betrekking heeft op het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk. Daarom volgt uit het beeldkwaliteitsplan geen maximum voor het aantal woningen dat in het plangebied mag worden gebouwd. Dat de gemeente thans eigenaar is van de gronden in het plangebied en niet voornemens is hier meer dan 1.850 woningen te bouwen, doet er niet aan af dat de gemeente of een opvolgende eigenaar aan dit aantal niet gebonden is.

Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat rechtens geen beletsel bestaat voor de bouw van 4.350 eengezinswoningen of 5.620 meergezinswoningen in het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling wijken deze aantallen zodanig af van de 1.850 woningen die de raad in het plangebied gerealiseerd wenst te zien dat de bij de voorbereiding van een besluit te betrachten zorgvuldigheid in dit geval van de raad vereist dat hij in de planregels een maximum stelt aan het aantal te bouwen woningen in het plangebied. Nu de raad dit heeft nagelaten, heeft hij het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vastgesteld.

- 3.3. De raad heeft de Afdeling verzocht om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door een planregel vast te stellen die het maximaal te bouwen aantal woningen in het plangebied stelt op 1.850. Omdat niet is gebleken dat belangen van derden zich hier tegen verzetten, kan dit verzoek in beginsel worden ingewilligd. Hiervoor is evenwel vereist dat hetgeen voor het overige tegen het bestreden besluit is aangevoerd niet slaagt. Dit zal in het volgende worden beoordeeld, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het plan voorziet in de bouw van maximaal 1.850 woningen.

Plantoelichting

4. [appellanten sub 1] en Wonen op Enka betogen dat in de plantoelichting niet toereikend is beschreven dat de woningbouw in het plangebied voorziet in een actuele regionale behoefte. Volgens hen heeft de raad niet mogen volstaan met een verwijzing naar, onder andere, het rapport "Woonvisie Ede 2012" (hierna: de woonvisie).
- 4.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) wordt in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
- 4.2. Niet in geschil is dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.
- 4.3. In de plantoelichting staat dat uit de woonvisie blijkt dat de beoogde plancapaciteit op de kazerneterreinen aansluit op de woningbehoefte in de regio.
- 4.4. Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (nota van toelichting, blz. 34 en 49; Staatsblad 2012, 388) is met dit artikellid beoogd dat het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt afgewogen aan de hand van de in het artikellid opgenomen stappen en dat hierover een motivering wordt opgenomen in de plantoelichting. De eerste stap, onderdeel a van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, bestaat uit het beoordelen of de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. In het onderhavige geval blijkt uit de plantoelichting dat de raad van mening is dat de woningen die in het plangebied mogen worden gebouwd voorzien in een actuele regionale behoefte en dat de onderbouwing hiervan staat in de woonvisie. Naar het oordeel van de Afdeling is het niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro dat in de plantoelichting is volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling van de actuele regionale behoefte en een verwijzing naar de woonvisie voor de onderbouwing hiervan. Daarom faalt het betoog.

Actuele regionale behoefte

5. [appellanten sub 1] en Wonen op Enka voeren aan dat de woningen die in het plangebied mogen worden gebouwd niet voorzien in een actuele regionale behoefte. Zij stellen dat, voor zover in de gemeente behoefte bestaat aan nieuwe woningen, hierin ruimschoots wordt voorzien door de

woningen die zij realiseren in het gebied Kernhem onderscheidenlijk op het Enka-terrein. Wonen op Enka stelt, onder verwijzing naar het rapport "Woningmarktonderzoek Veluwe Poort Ede" van Bureau Stedelijke Planning (hierna: het BSP-rapport), dat de woonvisie geen juist beeld geeft van de behoefte aan woningen in de gemeente. Zo gaat de woonvisie wat betreft de autonome groei van huishoudens ten onrechte uit van cijfers die zijn gebaseerd op een volledige overeenstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Door de crisis op de woningmarkt zijn volgens Wonen op Enka zowel de woningbouwproductie als de vraag naar nieuwbouwwoningen verminderd. De autonome groei is volgens haar daarom niet 300 tot 400 huishoudens per jaar, maar maximaal 285. Daarnaast wijzen recente cijfers van het CBS volgens Wonen op Enka uit dat de woonvisie de migratie naar de gemeente te hoog inschat. Het gaat niet om 150 huishoudens, maar om maximaal 75. Wonen op Enka wijst in dit verband op haar ervaring bij de ontwikkeling van het Enka-terrein, waar slechts ongeveer 20 procent van de kopers van buiten de gemeente afkomstig is. Verder moet volgens haar worden gerekend met een vermindering van de vraag naar nieuwbouwwoningen van 35 procent tot en met 2015 en 5 procent tot en met 2023. Voorts stelt Wonen op Enka dat het plan niet aansluit bij de behoefte aan verschillende typen woningen, aangezien in het plan niet is voorgeschreven welke typen woningen in het plangebied zijn toegelaten.

[appellanten sub 1] en Wonen op Enka wijzen voorts op een rapport over het woningbouwprogramma in de regio "FoodValley" van Companen (hierna: het Companen-rapport), waaruit volgens hen blijkt dat in de regio een overschot aan plannen voor woningbouw bestaat. Wonen op Enka wijst tevens op een diapresentatie van de gemeente Ede op de "Werkconferentie Wonen" op 18 december 2012, waarin volgens haar is erkend dat een verschil bestaat tussen de woningbouwplannen in de gemeente en de marktvrage.

- 5.1. De raad stelt dat uit de woonvisie blijkt dat de woningen in het plangebied voorzien in een actuele regionale behoefte. De raad is van mening dat de autonome groei van het aantal huishoudens in de woonvisie mocht worden gebaseerd op een volledige overeenstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, omdat het bereiken van die overeenstemming de ambitie van de gemeente is en de woningafzet op dit moment ook niet stagneert. Ter zitting heeft de raad in dit verband gesteld dat in 2011 650 woningen gereed zijn gemeld en in 2012 806 woningen. De verwachting voor 2013 bedraagt 300 à 350 woningen, te vermeerderen met 300 nieuwe studentenkamers. Voorts heeft de raad ter zitting gesteld dat het migratiesaldo in het verleden negatief is geweest, maar dat het in 2012 +648 was en in 2013 vooralsnog +514. Hiermee wordt de prognose van de immigratie in de woonvisie overschreden. De raad wijst er tevens op dat de ontwikkeling in het plangebied past binnen de afspraken die met de provincie en de regio over woningbouw zijn gemaakt.

De raad stelt dat het Companen-rapport en de presentatie van de gemeente, waarnaar appellanten verwijzen, niet afdoen aan de conclusies van de woonvisie. Deze stukken hebben wat betreft de daarin geconstateerde overcapaciteit volgens de raad namelijk alleen betrekking op de korte termijn. Het Companen-rapport ziet bovendien op de gehele regio "FoodValley", aldus de raad.

- 5.2. Uit artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro, in samenhang gezien met artikel 3:2 van de Awb, volgt dat de raad bij de vaststelling van een plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, dient te beoordelen of hieraan een actuele regionale behoefte bestaat. In dit geval heeft de raad zich op grond van de woonvisie op het standpunt gesteld dat de woningbouw die het plan mogelijk maakt in een actuele regionale behoefte voorziet. In het volgende zal worden beoordeeld of hetgeen [appellanten sub 1] en Wonen op Enka hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de woonvisie wat dit betreft zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet op heeft mogen baseren.
- 5.3. In de woonvisie staat dat in de gemeente Ede tot en met 2025, afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal personen per huishouden, gemiddeld 300 tot 400 woningen per jaar moeten worden gebouwd om de verwachte autonome groei van het aantal inwoners van de gemeente te kunnen opvangen. Hierbij wordt verwezen naar cijfers over de verwachte bevolkingsgroei van de gemeente en de provincie en cijfers over de samenstelling van huishoudens van het CBS. Voorts moet volgens de

- woonvisie rekening worden gehouden met bovenregionale interesse voor woningen in de gemeente, waardoor in totaal gemiddeld 500 woningen per jaar zouden moeten worden gebouwd.
- 5.4. Niet in geschil is dat de verwachte autonome groei van het aantal huishoudens in de woonvisie is gebaseerd op de aanname dat op de woningmarkt een volledige overeenstemming bestaat tussen vraag en aanbod. Wonen op Enka betwist de juistheid van deze aanname met de stelling dat door de crisis op de woningmarkt de woningbouwproductie en de vraag naar nieuwbouwwoningen verminderd zijn. De woonvisie heeft evenwel betrekking op de periode tot en met 2025, die de gehele planperiode omvat. Wonen op Enka heeft niet aannemelijk gemaakt dat de aanname dat een volledige overeenstemming bestaat tussen vraag en aanbod over de gehele planperiode bezien niet realistisch is.
 - 5.5. De woonvisie gaat voor de periode tot en met 2025 uit van een vraag naar minimaal 100 woningen per jaar die is toe te rekenen aan migratie naar de gemeente. In het BSP-rapport wordt betwijfeld of een positief migratiesaldo haalbaar is, omdat volgens cijfers van het CBS van 2000 tot en met 2004 weliswaar een positief migratiesaldo bestond, maar dit saldo van 2005 tot en met 2009 negatief was en in 2010 en 2011 neutraal. In het BSP-rapport is tevens het vermoeden geuit dat het positieve migratiesaldo uit het verleden is toe te rekenen aan studenten, die volgens het rapport niet behoren tot de doelgroep voor de nieuwbouw in het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze kanttekeningen in het BSP-rapport onvoldoende voor de conclusie dat de inschatting van de toekomstige migratie in de woonvisie niet realistisch is. Het enkele feit dat het migratiesaldo in voorgaande jaren neutraal of negatief was, betekent op zichzelf immers niet dat dit saldo over de gehele planperiode bezien ook neutraal of negatief zal zijn. Bovendien heeft de raad ter zitting gesteld dat het migratiesaldo in de gemeente in 2012 + 648 was en in 2013 vooralsnog + 514. Ook de door Wonen op Enka gestelde omstandigheid dat op het Enka-terrein ongeveer slechts 20 procent van de woningen wordt gekocht door personen van buiten de gemeente betekent niet dat de inschatting van de migratie in de woonvisie voor het plangebied niet realistisch is. Wonen op Enka heeft niet aannemelijk gemaakt dat het Enka-terrein wat dit betreft maatgevend is voor de ontwikkeling die in het plangebied is voorzien.
 - 5.6. In het BSP-rapport staat dat de woonvisie onvoldoende rekening houdt met een verminderde behoefte aan woningen als gevolg van de crisis op de woningmarkt. Daarom wordt in het rapport, ten opzichte van de gegevens in de woonvisie, gerekend met een correctie op de behoefte aan nieuwe woningen van 35 procent voor de periode tot en met 2015 en 5 procent voor de rest van de planperiode. Deze inschatting is ingegeven door de economische omstandigheden ten tijde van het opstellen van het rapport. In het BSP-rapport wordt evenwel onvoldoende onderbouwd waarom de vraag naar woningen, over de gehele planperiode bezien, niet kan uitkomen op de gemiddelde jaarlijkse behoefte die volgens de woonvisie bestaat zonder de voormelde correcties.
 - 5.7. Niet in geschil is dat het plan de bouw van verschillende typen woningen mogelijk maakt en ter zake geen maxima stelt. Gelet hierop kan het plan in de behoefte aan verschillende typen woningen voorzien. Derhalve valt niet in te zien waarom het plan niet zou aansluiten op de actuele regionale behoefte aan verschillende typen woningen.
 - 5.8. In het Companen-rapport en de diapresentatie van de gemeente op een conferentie over dat rapport staat dat in de regio "FoodValley" een overschot aan plannen voor woningbouw bestaat. Deze constatering heeft evenwel betrekking op de periode 2013-2014. In het Companen-rapport is tevens vermeld dat voor de lange termijn het advies is geen plancapaciteit te schrappen. Om deze reden doen het rapport van Companen en de diapresentatie van de gemeente niet af aan de conclusies van de woonvisie over de behoefte aan woningen in de planperiode van het voorliggende plan.
 - 5.9. Gelet op het voorgaande biedt hetgeen [appellanten sub 1] en Wonen op Enka hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de woonvisie wat betreft de actuele regionale behoefte aan de woningen waarin het plan voorziet zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet op heeft mogen baseren. Daarom heeft de raad zich op grond van de woonvisie op het standpunt mogen stellen dat de woningbouw die het plan mogelijk maakt voorziet in een actuele regionale behoefte.

Fasering

6. Wonen op Enka betoogt voorts dat het plan ten onrechte niet voorziet in fasering van de woningbouw. Zij vreest problemen bij de verkoop van woningen op het Enka-terrein nu in het plangebied zonder fasering 1.850 woningen kunnen worden gebouwd. Volgens haar dreigt leegstand te ontstaan, omdat geen behoefte bestaat aan zoveel woningen.
- 6.1. De raad wenst flexibiliteit te behouden bij de ontwikkeling van het plangebied en acht een vaste fasering in het plan daarom ongewenst. De raad heeft er ter zitting op gewezen dat het plan voor de woningbouw gedeeltelijk voorziet in uit te werken bestemmingen, zodat het plan in zoverre enige fasering in zich heeft. Ook heeft de raad ter zitting gesteld dat de ontwikkeling van het plangebied feitelijk gefaseerd plaats zal vinden en dat hierover met onder andere Wonen op Enka zal worden overlegd.
- 6.2. Zoals hiervoor onder 5.9. is overwogen, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. Daarom bestaat geen grond voor de vrees voor leegstand als gevolg van het plan. Wonen op Enka heeft voorts geen ruimtelijk relevante redenen gesteld op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen in het plan van een fasering van de woningbouw.

Conclusie

7. Het beroep van Wonen op Enka is gegrond voor zover in de planregels geen maximum is gesteld aan het aantal woningen dat in het plangebied mag worden gebouwd. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het beroep van Wonen op Enka is voor het overige ongegrond. Het beroep van [appellanten sub 1] is ongegrond.
8. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.
9. De raad dient ten aanzien van Wonen op Enka op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellanten sub 1] bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de commanditaire vennootschap Wonen op Enka C.V. en andere gedeeltelijk gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ede van 25 april 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kazerneterreinen" voor zover daarbij in de planregels geen maximum is gesteld aan het aantal woningen dat in het plangebied mag worden gebouwd;
- III. bepaalt dat aan hoofdstuk 3 van de planregels, onder vernummering van de bestaande artikelen 15 tot en met 21 tot 16 tot en met 22, het als volgt luidende artikel 15, met de titel "Algemene bouwregel", wordt ingevoegd:
"In het plangebied mogen niet meer dan 1.850 woningen worden gebouwd.";
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. verklaart het beroep van de commanditaire vennootschap Wonen op Enka C.V. en andere voor het overige ongegrond;
- VI. verklaart het beroep van de [appellanten sub 1] en andere ongegrond;
- VII. draagt de raad van de gemeente Ede op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor onder III. vermelde onderdeel wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- VIII.

veroordeelt de raad van de gemeente Ede tot vergoeding van bij de commanditaire vennootschap Wonen op Enka C.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- IX. gelast dat de raad van de gemeente Ede aan de commanditaire vennootschap Wonen op Enka C.V. en andere het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Noot

Naar boven

Auteur: P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen

Naschrift

- Deze uitspraak grijpen wij aan om nog eens stil te staan bij art. 3.1.6 lid 2 Bro dat op 1 oktober 2012 in werking is getreden (*Stb.* 2012, 388). Deze bepaling is bedoeld om op gemeentelijk en provinciaal niveau een zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Over deze bepaling is inmiddels al de nodige literatuur en rechtspraak verschenen. Wij verwijzen naar onder meer: G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal: art. 3.1.6 lid 2 Bro: De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd, TBR 2013/137 p. 918-930; A.G.A. Nijmeijer, Zorgvuldig ruimtegebruik. Ordening van de ruimte in een regionaal perspectief, in: Toonbeelden. Gedachte over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier, red. P.J.J. van Buuren e.a., Kluwer: Deventer 2013, p. 31-38; J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann onder ABRvS 5 december 2012, *Gst.* 2013/13; J.W. van Zundert onder ABRvS 18 september 2013, *Gst.* 2013/127; A.G.A. Nijmeijer onder ABRvS 7 augustus 2013/143; H.J. Breeman en C. Knoop onder ABRvS 5 september 2012, *BR* 2013/6 en ABRvS 25 september 2013, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.
- Op 1 oktober 2012 is het "Besluit van 28 oktober 2012, houdende wijziging van het besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het besluit ruimtelijke ordening (Bro) in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang" (*Stb.* 2012, 10388) in werking getreden. Door dat wijzigingsbesluit werd het Bro op twee punten gewijzigd.

Ten eerste werden aan art. 1.1., lid 1, Bro twee onderdelen toegevoegd:

- "h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;
- i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Ten tweede werden aan art. 3.1.6 Bro nog twee leden toegevoegd:

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

- a. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre 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 de behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

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

Aldus worden bijzondere eisen gesteld aan de toelichting bij onder meer een bestemmingsplan, voor zover daarbij een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt. Het gaat om een zogenaemde 'duurzaamheidstoets'. Volgens de Nota van Toelichting op p. 49 lijkt de ladder voor duurzame verstedelijking voor alle categorieën ruimtelijke besluiten te zijn bedoeld. Het gaat bij zo'n toets om zogeheten determinerend cumulatief geldende eisen in de vorm van drie treden van een ladder voor duurzame verstedelijking. Het bieden van ruimte voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient in ruimtelijke besluiten dan min of meer standaard via opeenvolgende stappen gemotiveerd te worden. Deze terminologie is terug te voeren naar de zogenaemde SER-ladder voor duurzame ontwikkeling. Voor de ontstaansgeschiedenis van die ladder zij kortheidshalve verwezen naar de hierboven genoemde bijdrage in *TBR* van G.A.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal. De drie treden van deze ladder worden verder uitgewerkt in de Nota van Toelichting bij het besluit (*Stb.* 2012, 388). De toelichting biedt niet op alle onderdelen de benodigde duidelijkheid betreffende deze bepaling. Zo is het bijv. niet duidelijk of ook een functiewijziging in een bestaand stedelijk gebied als een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden opgevat in de zin van art. 3.1.6 lid 2 Bro. Ook de begrippen "actueel" en "regionaal" brengen enige onduidelijkheid met zich. Wat de actuele regionale behoeftebepaling betreft, is het de vraag of het moment van de planvaststelling bepalend is of dat ook moet worden gekeken naar de behoefte voor de gehele planperiode van tien jaren (A.G.A. Nijmeijer bepleit dat in dit verband de hele planperiode maatgevend is (zie onder meer zijn bijdrage aan de bundel ter herinnering aan Toon de Gier, t.a.p., op p. 31). De Afdeling lijkt inmiddels wel het begrip "woningbouwlocatie" in de omschrijving van het begrip "stedelijke ontwikkeling" in art. 1.1.1. lid 1 aanhef en onder i van het Bro nader te hebben gedefinieerd. Terecht signaleerde de Afdeling al dat er in de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling een toelichting op die definitiebepaling ontbrak. Wat het begrip "stedelijk gebied" betreft is in de Nota van Toelichting op p. 50 alleen opgenomen dat in de praktijk daarbij zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. Een bestemmingsplan dat drie woningen rechtstreeks en drie woningen door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt alsmede aan een voormalig agrarisch bedrijf een woonbestemming toekent, terwijl de omgeving voornamelijk wordt gekenmerkt door lintbebouwing, zodat het plan slechts kleinschalige woningbouw mogelijk maakt, brengt de Afdeling ertoe te overwegen dat er dan geen sprake is van een woningbouwlocatie als bedoeld in art. 1.1.1. lid 1 aanhef en onder i van het Bro. Zo'n ontwikkeling heeft dan ook niet te worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 3.1.6 lid 2 Bro (zie ABRvS 18 december 2013, nr. 201302867/1/R4).

Het Ministerie van I&M stelt inmiddels een "Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking", versie 15 januari 2014, digitaal beschikbaar via www.infomil.nl, geduid als groeidocument en bedoeld als hulpmiddel bij de toepassing van deze duurzame verstedelingsladder.

3. De onderhavige uitspraak borduurt voort op bovengenoemde Afdelingsuitspraak van 25 september 2013. Het ging hierbij om de vraag in hoeverre ruimtelijke ontwikkelingen betreffende functies voor consumentenverzorgende dienstverlening, horeca, sport en culturele voorzieningen konden worden aangemerkt als stedelijke ontwikkelingen. Kort gezegd, had in die zaak de deelraad van Stadsdeel Oost (Amsterdam) ter onderbouwing van de behoefte in het kader van art. 3.1.6 lid 2 Bro gewezen op gemeentelijke en regionale beleidsdoelen en beleidskaders. Volgens de Afdeling had de deelraad evenwel betreffende de stedelijke ontwikkelingen op het Amstelstation niet met concrete gegevens inzichtelijk gemaakt in hoeverre werd voorzien in de leniging van een actuele regionale behoefte. De deelraad had met concrete gegevens de actuele regionale behoefte aan de bedoelde ruimtelijke ontwikkelingen moeten onderbouwen. Uit die uitspraak volgt dat ter motivering van een bestemmingsplanbesluit c.q. in de plantoelichting in verband met het bepaalde in art. 3.1.6 lid 2 Bro niet louter zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar een bepaald beleid. Daarbij moet dus tevens worden gemotiveerd dat het beleid is gebaseerd op een actuele regionale behoefte en er zal inzicht moeten worden geboden in de (wijze van de) behoeftebepaling alsmede in hoeverre daarbij de bestaande leegstand is meegewogen. In de onderhavige uitspraak loopt de Afdeling de bewuste 'treden van de duurzaamheidsladder' ook weer na. Anders dan in de Afdelingsuitspraak van 25 september 2013 is hier die actuele behoeftebepaling juist opgenomen in het bewuste beleidsdocument, zodat volgens de Afdeling wel kan worden volstaan met een verwijzing naar dat document. In zoverre verschilt deze uitspraak met die van 25 september 2013. Uit deze uitspraak kan o.i. geen versoepeling van de beoordeling van de duurzaamheidstoets worden afgeleid, hooguit

een nuancering. Het blijft in het kader van deze toets dus oppassen met het louter verwijzen naar beleidsdocumenten en het actualiteitsaspect. Een oplossing zou kunnen zijn om de onderzoeksresultaten in het kader van art. 3.1.6 lid 2 Bro al in het kader van een structuurvisie mee te nemen. Dan zou daarnaar bij daarop gebaseerde ruimtelijke besluiten kunnen worden verwezen.

4. Als het gaat om nieuwe stedelijke ontwikkelingen waarbij ook detailhandelsvestiging aan de orde is, kunnen ook distributieplanologische discussies aan de orde zijn. De vraag speelt dan of overcapaciteit kan leiden tot een duurzame ontwrichting of een toename van leegstand, wat weer negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat en mogelijk het ondernemersklimaat kan leiden. In dat verband is saillant dat sinds 1985 het distributieplanologisch onderzoek (dpo) niet meer in het Bro is voorgeschreven. Over de band van het bepaalde van art. 3.1.6 lid 2 Bro lijkt het belang van zo'n onderzoek weer meer te worden teruggehaald. Dat is wel opmerkelijk aangezien de Afdeling inmiddels het ruimtelijke ordeningsrecht, zeker wat detailhandelsvestiging betreft, steeds verder lijkt te 'de-economiseren'. Zo heeft zij uitdrukkelijk bepaald dat – wellicht ingegeven door de geest van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet – het duurzame ontwrichtingscriterium in het kader van een goede ruimtelijke ordening eigenlijk alleen nog een rol kan spelen bij voorzieningen in "eerste levensbehoefte". Voor de niet-dagelijkse artikelen lijkt het belang van een dpo niet meer te spelen. Het ruimtelijke ordeningsrecht is ook niet bedoeld om concurrentieverhoudingen te reguleren, maar dient om 'zuiver' ruimtelijke belangen af te wegen, waaronder ook het tegengaan van leegstand van winkels en buurtverpaupering kan worden begrepen. Het tegengaan van leegstand waardoor het woon- en leefklimaat kan worden verbeterd dient o.i. zeker een ruimtelijk belang (vgl. J.M.H.F. Teunissen, Ruimtelijk detailhandelsbeleid meer nodig dan ooit, *Gst.* 2011/98 en ABRvS 18 september 2013, *Gst.* 2013/127, m.nt. J.W. van Zundert, *BR* 2013/153, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker alsmede ABRvS 5 december 2012, *Gst.* 2013/13, m.nt. J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann en zie verder hierover nog: G.H.J. Heutink, Nieuw licht op detailhandelsbeperkingen, duurzame ontwrichting en goede ruimtelijke ordening in rechtspraak en regelgeving, *Gst.* 2010/62.) In het kader van de planologische onderzoeksverplichting die voortvloeit uit art. 3.1.6 lid 2 Bro lijkt zeker wat detailhandelsvestiging betreft het dpo en dan niet alleen beperkt tot dagelijkse artikelen meer gewicht te zullen krijgen.
5. Wij sluiten af met nog een paar opmerkingen.
- Ten eerste zijn wij van oordeel dat de motiveringseis die voortvloeit uit het bepaalde in art. 3.1.6 lid 2 Bro niet kan worden doorgeschoven naar een wijzigings- of uitwerkingsplan als zo'n constructie (uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheid) in het globaal plan ziet op het mogelijk maken van een stedelijke ontwikkeling (zie bijv. ABRvS 4 september 2013, nr. 201301966/1/R4 en ABRvS 18 januari 2012, *AB* 2012/59, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 17 oktober 2012, *BR* 2013/9, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker; ABRvS 5 december 2012, nr. 201200904/1/R1).
- Ten tweede zijn wij van mening dat het relativiteitsvereiste, neergelegd in art. 8:69a Awb, naar ons oordeel niet snel in de weg zal staan aan een beroep van belanghebbenden op schending van het bepaalde in art. 3.1.6 lid 2 Bro. Als er een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het geding is en een verpaupering en leegstand van winkelpanden in de directe omgeving van belanghebbenden dreigt, zal er vrij snel een zodanig persoonlijk en feitelijk belang van een omwonende in het geding zijn, zodat hem een beroep op een eventuele schending op het bepaalde in art. 3.1.6 lid 2 Bro zou kunnen toekomen. Overigens lijkt ons bij schending van dergelijke onderzoeksverplichtingen een beroep voor het betrokken bestuursorgaan betrekkelijk eenvoudig, bijv. in het kader van een bestuurlijke lus, reparabel.
- Ten slotte: zeker in het licht van de discussies over "vereenvoudiging" en deregulering van het omgevingsrecht lijkt het weinig consistent om het in art. 3.1 lid 1 Wro neerlegde algemene criterium van "een goede ruimtelijke ordening" op Rijksniveau steeds verder te concretiseren en verfijnen in een bepaling als art. 3.1.6 lid 2 Bro.