

ANNOTATIE

## ‘Laddertoets’ bij functiewijziging

*mr. J.E. Dijk*

*Annotatie bij Raad van State, 01-07-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1521 (OGR-2020-0187)*

*Annotatie bij uitspraak ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1521.*

*In deze procedure hebben omwonenden in Middelburg beroep ingesteld tegen een bestemmingsplan dat de bouw van studentenwoningen toestaat op een oud bedrijventerrein. De omwonenden voeren aan dat niet voldaan is aan de eisen van de ladder van duurzame verstedelijking.*

In heel veel procedures wordt een beroep gedaan op artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro: de zogenoemde ‘laddertoets’. Het artikel bepaalt dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling. Als het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, moet het bestemmingsplan een motivering bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Het artikel biedt een zekere waarborg dat zorgvuldig met de schaarse ruimte wordt omgegaan, zodat bijvoorbeeld geen open ruimte in beslag wordt genomen als er nog voldoende gronden beschikbaar zijn binnen bestaand stedelijk gebied. De bepaling moet ook een waarborg bieden dat wordt voorkómen dat er ongewenste leegstand optreedt in bestaande gebouwen als gevolg van realisering van nieuwe voorzieningen.

Dat betekent niet dat ieder bouwplan moet worden getoetst aan de ladder: Er moet in de eerste plaats sprake zijn van een stedelijke ontwikkeling: dat is een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

In de tweede plaats is de vraag wanneer de stedelijke ontwikkeling nieuw is. Daarvan is in ieder geval sprake bij uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag: een nieuwe stedelijke ontwikkeling op gronden waar voorheen maagdelijk groen was. Die uitbreiding moet dan wel voldoende substantieel zijn en een zekere omvang hebben. De vuistregel van de Afdeling is dat er bij een uitbreiding van het ruimtebeslag van 500 m<sup>2</sup> of meer een laddertoets moet worden gedaan.

Maar hoe moet het als er al een stedelijke voorziening was en die wordt vervangen door een nieuwe ontwikkeling en er geen sprake is van uitbreiding van het ruimtebeslag van stedelijke voorzieningen? Is er dan ook een nieuwe ontwikkeling? Neem als voorbeeld een verouderd bedrijventerrein waar woningen worden gerealiseerd. Over een dergelijke kwestie heeft de Afdeling zich al in een uitspraak van 20 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1075, Amersfoort) uitgelaten: in beginsel is er in zo'n geval geen nieuwe ontwikkeling. Van dat uitgangspunt wordt door de Afdeling in de Amersfoortse uitspraak afgeweken als de planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke voorziening. In een latere uitspraak heeft de Raad van State geoordeeld dat daarbij betekenis toekomt aan de ruimtelijke uitstraling van de voorziene functie (uitspraak 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, Zundert).

In de uitspraak Zundert werd door de Afdeling geoordeeld dat wél sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat de bestemming van recreatiewoningen werd gewijzigd in een bestemming die permanente bewoning van niet-huishoudens (lees arbeidsmigranten) mogelijk maakt. Maar één zwaluw maakt nog geen zomer. In de jurisprudentie van de Afdeling na 2016 is regelmatig de vraag beantwoord of een functiewijziging een zodanige aard, omvang en uitstraling heeft dat zij als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden beschouwd. In een hele reeks uitspraken oordeelde de Afdeling dat er geen sprake was van voldoende ruimtelijke uitstraling. De Raad van State vond in veruit de meeste aan hem voorgelegde beroepen waarin deze vraag aan de orde kwam, dat bij een functiewijziging zonder extra ruimtebeslag dus geen laddertoets noodzakelijk was.

In de uitspraak van 1 juli 2020 zien we een uitzondering. Het is een voorbeeld van een uitspraak waarbij geen sprake is van uitbreiding van ruimtebeslag, maar wel van een planologische functiewijziging met voldoende ruimtelijke uitstraling om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

Wat is het geval? Omwonenden hebben beroep ingesteld tegen een Middelburgs bestemmingsplan dat op een terrein waaraan voorheen de bestemming Kantoor en (deels) de functieaanduiding Wonen was toegekend, de bouw van studentenkamers mogelijk maakt. Waar in het oude plan kantoren met 48 woningen mochten worden gebouwd, zijn in het

nieuwe plan 119 appartementen voor studentenhuysvesting toegestaan. Van extra ruimtebeslag is geen sprake; de planherziening beperkte zich tot wijziging van de toegestane functies. De Middelburgse functiewijziging biedt volgens de Afdeling voldoende ruimtelijke uitstraling om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. De Afdeling hecht daarbij waarde aan het feit dat studentenhuysvesting naar zijn aard niet alleen overdag voor bedrijvigheid zorgt, maar ook buiten de dagperiode reuring met zich meebrengt. Overigens is uit de uitspraak niet expliciet op te maken of het feit dat er studenten worden gehuysvest voor de Afdeling relevant is. Zij wijst met name op het feit dat het aantal woningen ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan substantieel toeneemt. Daarmee is de eerste hobbel voor de appellante genomen: er moet door het bevoegd gezag in ieder geval worden getoetst aan de ladder van duurzame verstedelijking.

Is daarmee de buit voor omwonenden binnen? Helaas, de Middelburgse appellanten liepen in hun beroep stuk op de toets aan de behoefte. Artikel 3.1.6 van het Bro bevat slechts een motiveringsplicht. De vraag of er écht behoefte is aan het plan wordt door de Afdeling terughoudend getoetst. In het plan dat in de uitspraak van 1 juli 2020 aan de orde was vond de Afdeling dat de gemeenteraad de behoefte aan studentenkamers voldoende inzichtelijk had gemaakt. Van de studenten die in Middelburg gaat studeren, komt een zodanig groot deel van buiten de provincie Zeeland dat zij waarschijnlijk op kamers zullen gaan. Het aanbod aan bestaande kamers is in Middelburg zodanig schaars, dat de behoefte voldoende was aangetoond. Verder waren er geen andere beschikbare locaties in Middelburg waar al plannen in een zodanig vergevorderd stadium voor studentenhuysvesting waren, dat zij konden voldoen aan de vraag.

De Middelburgse uitspraak is (weer) een illustratie van het feit dat een beroep op de laddertoets zelden tot een bevredigend resultaat leidt voor omwonenden. Goed, er wordt door de Afdeling inhoudelijk getoetst of de gemeenteraad de behoefte aan het project voldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Om maar bij de gebruikte beeldspraak te blijven: de Afdeling legt de ladder voor het bevoegde gezag niet al te hoog. Ik moet de eerste procedure nog tegenkomen waarin een beroep op de laddertoets er uiteindelijk toe leidde dat een project geen doorgang kon vinden, omdat er elders in de behoefte kon worden voorzien. De laddertoets is een belangrijk instrument om overheden expliciet een bewuste keuze voor een locatie te laten maken, en daarbij af te wegen of er niet onnodig nieuw beslag op schaarse ruimte wordt gelegd. In de hand van appellanten is de laddertoets uiteindelijk een tamelijk bot wapen, dat zelden tot het gewenste resultaat leidt.