Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 - 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl

Hekkelman advocaten | notarissen

Gemeente Doetinchem
t.a.v. de heer N. Everdij
Postbus 9020
7000 HA DOETINCHEM

Per e-mail : n.everdij@doetinchem.nl

Nijmegen, 7 juli 2017

Ons kenmerk
Doetinchem/Bp. Ziekenhuis-2017
20170744 - 1318023/1 - TL/iwo

Telefoonnummer
024 - 382 83 85

E-mail
t.lam@hekkelman.nl

Faxnummer
024 - 382 83 88

Geachte heer Everdij,

In mei 2017 heeft u mij opdracht verleend de gemeente Doetinchem te adviseren in verband met het ontwerpbestemmingsplan 'Ziekenhuis – 2017' (hierna: *'het bestemmingsplan'*) dat op 18 april 2017 ter inzage is gelegd. Uw adviesvraag heeft betrekking op paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting en bijlage 1 bij de plantoelichting die de verantwoording in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking bevatten. U wilt weten of deze verantwoording voldoet aan de wettelijke eisen en of de gemeente op dit onderdeel een (verantwoord) procesrisico loopt.

Hierna zal ik uw vraag beantwoorden. Mijn advies is als volgt opgebouwd:

1. *Nieuwe Ladder duurzame verstedelijking per 1 juli 2017;*
2. *Analyse Laddertoets;*
    - *2.1 Nieuwe Ladder;*
    - *2.2 Nieuwe stedelijke ontwikkeling;*
    - *2.3 Bestaand stedelijk gebied;*
    - *2.4 Marktregio;*
    - *2.5 Mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied;*
3. *Conclusies.*

Hekkelman advocaten en notarissen is de handelsnaam waaronder Hekkelman Advocaten N.V. (KvK nr. 09170462) en Hekkelman Notarissen N.V. (KvK nr. 09170507), beide statutair gevestigd te Nijmegen, ieder voor eigen rekening werken. Op onze dienstverlening zijn van toepassing de algemene voorwaarden, zie ommezijde, waarin onder andere een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen.

1. Nieuwe Ladder duurzame verstedelijking per 1 juli 2017

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: *'de Ladder'*) is vastgelegd in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: *'het Bro'*). De Ladder beoogt zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen. Voor bestemmingsplannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, moest tot 1 juli 2017 in de plantoelichting verantwoord worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte (1), dat, voor zover de nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd, er geen mogelijkheden zijn om door middel van herstructurering, transformatie of anderszins in de behoefte te voorzien (2) en dat, indien de nieuwe stedelijke ontwikkelijking buiten bestaand stedelijk gebied plaatsvindt, is gemotiveerd in hoeverre de locatie door middel van meerdere vervoersmodaliteiten passend wordt ontsloten of als zodanig kan worden ontwikkeld (3).

De Ladderverplichting van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro geldt sinds 1 oktober 2012. De afgelopen jaren zijn veel bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakten door de bestuursrechter vernietigd wegens strijd met de Ladder.

Naar aanleiding van de stroom jurisprudentie heeft de wetgever besloten de Ladder door middel van een wetswijziging te vereenvoudigen. De gewijzigde Ladder is op 1 juli 2017 in werking getreden.[1] Er geldt geen overgangsrecht. Dit betekent dat de nieuwe Ladder moet worden toegepast voor alle bestemmingsplannen die na 1 juli 2017 worden vastgesteld. Aangezien de gemeenteraad na 1 juli 2017 omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan zal besluiten, dient aan de nieuwe Ladder getoetst te worden.

De nieuwe Ladder luidt, voor zover van belang, als volgt:

> *'De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, 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.'.*

Evenals in de oude Laddertekst worden ook in de nieuwe wettelijke regeling de begrippen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' gebezigd. De betekenis van deze begrippen wijzigt niet. Verder volgt uit de nieuwe wettekst dat voor ontwikkelingen die binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvinden volstaan kan worden met een beschrijving van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Buiten bestaand stedelijk gebied geldt een verzwaarde motiveringsplicht: gemotiveerd moet worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.[2]

---

[1] *Stb.* 2017, nr. 182 (Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking).
[2] Zie hierover: *Stb.* 2017, nr. 182, p. 10 e.v. en verder: T.E.P.A. Lam & L.J. Gerritsen, 'De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking: enkele aandachtspunten voor de praktijk', in: *TBR* 2017/94; T.E.P.A. Lam & L.J. Gerritsen, 'De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht', in: *TBR* 2016/95.

De wet bevat geen definitie van het begrip 'behoefte'. Uit de jurisprudentie en ook uit de Nota van Toelichting bij de nieuwe Ladder volgt dat in het kader van de beantwoording van de vraag of een ontwikkeling voorziet in een behoefte, bepaald moet worden wat de relevante marktregio (lees: het verzorgingsgebied) is. Daarnaast moet een vraag- en aanbodanalyse worden opgesteld. Aan de vraagkant moet in beeld gebracht worden wat de behoefte is. Van die behoefte moet de bestaande harde plancapaciteit worden afgetrokken. Bij het bepalen van de behoefte gaat het niet alleen om de kwantitatieve aspecten van de behoefte, ook kwalitatieve aspecten spelen een rol.

Voor woningen en bedrijventerreinen kan veelal aansluiting worden gezocht bij behoefteprognoses die meestal op provinciaal initiatief tot stand zijn gebracht. Onderbreken dergelijk prognoses en is er sprake van een concreet initiatief, dan zal op basis van dat concrete initiatief de marktregio afgebakend kunnen worden. Het verzorgingsgebied van het betreffende initiatief kan daarbij in beginsel als uitgangspunt worden gehanteerd. Of er behoefte is, kan bij voorbeeld bepaald worden aan op basis van het gemiddelde aantal vierkante meters van een bepaalde activiteit in andere marktregio of op basis van regionale of nationale kencijfers. Vervolgens moet worden bezien of er bestaande planologische mogelijkheden zijn om het initiatief te realiseren. Daarbij kunnen kwalitatieve argumenten, die veelal nauw samenhangen met de concrete plannen van de initiatiefnemer, een belangrijke rol spelen.[3]

Voor zover beoogd wordt een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied te realiseren, zal aanvullend moeten worden gemotiveerd dat er geen bestaande locaties zijn die door herstructurering, transformatie of anderszins kunnen voorzien in de behoefte. Dit onderzoek kan beperkt blijven tot locaties die daadwerkelijk geschikt en beschikbaar zijn.

Ik constateer dat de Laddertoets die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt, uit twee delen bestaat. In de plantoelichting wordt in paragraaf 3.2.2 aandacht aan de Ladder besteed. Voorts is een uitgebreide Ladderonderbouwing aan de plantoelichting gehecht (bijlage 1 bij de plantoelichting, hierna: *'de Ladderonderbouwing'*). De plantoelichting en de Ladderonderbouwing worden tezamen aangeduid als *'de Laddertoets'*.

2. Analyse Laddertoets

3.1 Nieuwe Ladder

Ik constateer dat de Laddertoets een verantwoording bevat aan de hand van de drie treden van de oude Ladder. Dat is begrijpelijk omdat de Ladderonderbouwing is voorbereid vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Laddertekst. Materieel is de Ladderverplichting niet veranderd. Om die reden is het niet nodig de Ladderonderbouwing te herschrijven. Bovendien is in de plantoelichting wel aandacht aan de nieuwe Ladder besteed. De inhoud van de nieuwe Ladder is daar correct en volledig weergegeven. Bovendien wordt in de plantoelichting aan de hand van de nieuwe

[3] Zie hierover ook de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 8.

Ladderteksten gemotiveerd dat het nieuwe ziekenhuis voorziet in een behoefte en dat geen andere locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar zijn waarop het gewenste nieuwe ziekenhuis gerealiseerd kan worden.

Tussenconclusie:
De Ladderonderbouwing is geënt op de oude Ladder. In de plantoelichting is aandacht besteed aan de nieuwe Ladder. In de plantoelichting is gemotiveerd dat het nieuwe ziekenhuis voorziet in een behoefte. Tevens is gemotiveerd dat het nieuwe ziekenhuis niet binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden en is beschreven dat er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied voorhanden zijn die geschikt en beschikbaar zijn.

3.2 Nieuwe stedelijke ontwikkeling
In de plantoelichting wordt terecht aangeven dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ik licht dat toe.

Artikel 1.1.1 van het Bro definieert een stedelijke ontwikkeling als 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'.

Een ziekenhuis is een andere stedelijke voorziening.[4] Dat betekent dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

Vervolgens moet worden beoordeeld of de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is. Ook dat is het geval. Dat het ziekenhuis al bestaat, is niet relevant. Waar het om gaat, is dat er nieuwe ruimtebeslag ontstaat.
Ik verwijs op dit onderdeel naar een artikel van mijn hand, waarin ik over de vraag of een stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is, het volgende heb geschreven:

> *'Mag bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke een per saldo-benadering gevolgd worden? In de per saldo-benadering is er geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als de toename van de bebouwingmogelijkheden op de ene plek wegvalt tegen een ten minste vergelijkbare vermindering van bebouwingsmogelijkheden op een andere plek. Aanvankelijk bood de jurisprudentie van de Afdeling geen ruimte voor de per saldo-benadering. In 2016 heeft de Afdeling deze jurisprudentielijn bijgesteld en lijkt er wel ruimte te bestaan voor saldering. Zo oordeelde de Afdeling bij voorbeeld dat de verplaatsing binnen een bedrijventerrein van een reeds toegestane functie 'bouwmarkt', waarbij bovendien de toegestane maximale oppervlakte aan bebouwing voor die functie werd verkleind, niet kwalificeert als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de Nota van Toelichting staat dat ontwikkelingen en regelingen die geen extra verstedelijking mogelijk maken, maar bebouwing reduceren of verplaatsen, zoals de Ruimte voor ruimteregelingen, niet gezien worden als stedelijke ontwikkeling in de zin van de Ladder. De Nota van Toelichting lijkt aldus meer ruimte te bieden voor een per saldo-benadering dan de jurisprudentie van de Afdeling. Wij menen dat er bij het verplaatsen van bebouwingsmogelijkheden onder omstandigheden wel degelijk aan artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro getoetst moet worden. Wij lichten dat toe aan de hand van een voorbeeld. Een*

[4] Zie ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838, r.o. 10.2.

supermarkt die uit de kern verplaatst wordt naar de rand van het dorp zou volgens de Nota van Toelichting geen nieuwe stedelijke ontwikkeling zijn als de supermarkt op de nieuwe locatie niet groter wordt dan die op de oude en tegelijkertijd op de oude locatie de vestiging van een andere supermarkt wordt uitgesloten. Gelet op de doelstellingen van de Ladder, kort gezegd het bevorderen van zorgvuldig ruimtegebruik, kan deze verplaatsing aanzienlijke ruimtelijke effecten hebben, zowel in de omgeving van de oude als de nieuwe locatie. Daarom is er naar ons oordeel in het voorbeeld sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat ligt naar ons oordeel anders als het een verplaatsing naar een nieuwe locatie in de directe omgeving van de oude betreft, bij voorbeeld een aangrenzende locatie. Vanuit het beginsel van zorgvuldig ruimtegebruik is zo'n verplaatsing neutraal en heeft een Laddertoets geen toegevoegde waarde.'.[5]

Tussenconclusie:
Het bestemmingsplan maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk, zodat voldaan moet worden aan artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro.

3.3 Bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Het is dus van belang dat wordt onderzocht of het nieuwe ziekenhuis binnen of buiten bestaand stedelijke gebied zal worden gerealiseerd. In de plantoelichting en de Ladderonderbouwing wordt aangegeven dat sprake is van een buiten bestaand stedelijk gebied gelegen locatie.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State speelt de vigerende bestemming een belangrijke rol bij de beantwoording van de vraag of sprake is van bestaand stedelijk gebied. Is sprake van een agrarische bestemming, dan kan van bestaand stedelijk gebied in beginsel geen sprake zijn. Aan paragraaf 1.3 van de plantoelichting ontleen ik dat ter plaatse van het plangebied op dit moment in hoofdzaak een agrarische bestemming geldt. Dit betekent dat terecht is gesteld dat geen sprake is van bestaand stedelijk gebied, zodat een verzwaarde motiveringsplicht geldt.

Tussenconclusie:
In de plantoelichting wordt terecht gesteld dat het plangebied buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

3.4 Marktregio

Anders dan bij voorbeeld voor de functies wonen en bedrijventerreinen, zijn er, voor zover mij bekend, voor ziekenhuizen geen algemene behoefteprognoses beschikbaar. Er is ook geen algemene informatie beschikbaar, bij voorbeeld in de vorm van regionale afspraken of behoefteprognoses, die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van de marktregio. In de Ladderonderbouwing is aan de hand van de bereikbaarheidsnorm de marktregio bepaald. De wijze waarop de marktregio is afgebakend, lijkt mij juist.

---

[5] T.E.P.A. Lam & L.J. Gerritsen, 'De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking: enkele aandachtspunten voor de praktijk', in: *TBR* 2017/94. Zie ook de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 7 tot en met 7.10.

Vervolgens zal voor deze marktregio de zorgbehoefte in beeld gebracht moeten worden. Dit betekent dat gemotiveerd moet worden dat er in de marktregio, rekening houdend met het overige aanbod, behoefte is aan een ziekenhuis van de beschreven omvang. In de plantoelichting wordt opgemerkt dat verwacht wordt dat de zorgvraag voor de regio tot 2040 circa 25% meer zal zijn dan in 2013.[6] Voorts wordt aangegeven dat het ziekenhuis desalniettemin geen grotere huisvesting dan de huidige nodig heeft, omdat de verwachte groei door middel van procesoptimalisatie zal kunnen worden opgevangen. Aangezien mag worden aangenomen dat het huidige ziekenhuis in een behoefte voorziet en de zorgvraag in de toekomst alleen maar zal toenemen, is naar mijn oordeel terecht aangenomen dat het nieuwe ziekenhuis in een behoefte voorziet.

Tussenconclusie:
De marktregio is juist afgebakend. Tevens is voldoende onderbouwd dat het nieuwe ziekenhuis binnen de marktregio in een behoefte voorziet.

3.5 Mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied

Hiervoor is al geconstateerd dat gemotiveerd moet worden waarom het ziekenhuis niet op een bestaande locatie binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden. In tabel 4.1 van de Ladderonderbouwing wordt een viertal alternatieve locaties genoemd. Het valt op dat de huidige locatie ontbreekt.

In paragraaf 2.4 van de Ladderonderbouwing wordt aangegeven dat er in 2012 twee scenario's voor de toekomstige huisvesting zijn uitgewerkt: (1) instandhouding gebouwen op de huidige locatie voor 20 jaar en (2) nieuwbouw op een nieuwe locatie. Over deze twee scenario's wordt vervolgens opgemerkt:

> 'Het Slingeland Ziekenhuis heeft beide scenario's uitgebreid verkend. Hierbij zijn de voor- en nadelen van renovatie en nieuwbouw afgewogen en zijn financiële consequenties nader bezien. Ook de visies van zorgverzekeraars, banken, de gemeente Doetinchem en interne stakeholders zijn hierbij nadrukkelijk betrokken. De conclusie van deze verkenning is dat er ingezet wordt op nieuwbouw van het Slingeland Ziekenhuis op een nieuwe locatie.'.

Naar mijn oordeel wordt aldus de keuze voor het verplaatsingsscenario in de Ladderonderbouwing onvoldoende verantwoord.

In de plantoelichting is wel gemotiveerd waarom niet op de huidige locatie door middel van uitbreiding of renovatie in de behoefte kan worden voorzien:

> *'Uitbreiding en/of renovatie huidige locatie*
> *Uitbreiding op de huidige locatie door bijvoorbeeld een bouwlaag toe te voegen aan het huidige ziekenhuis is niet mogelijk. Naast het feit dat de zorgprocessen en de bedrijfsvoering van een ziekenhuis dan niet optimaal ingericht kunnen worden,*

[6] Er wordt niet naar een bron verwezen. Ik neem aan dat aan dat de prognose van de zorgvraag desgewenst nader onderbouwd en aangetoond kan worden.

is het ook praktisch onmogelijk gezien de technische constructie van de huidige bebouwing die daar niet op berekend is. Ook bijbouwen op het terrein van de huidige locatie van Slingeland Ziekenhuis is niet mogelijk. De locatie van 5,7 hectare is vol (te klein).
Gezien de huidige gebouwstructuur en de technische beperkingen levert renovatie bedrijfseconomisch en kwalitatief niet het gewenste resultaat op. Zo kunnen onder andere zorgprocessen en bedrijfsvoering maar ten dele worden vernieuwd. Kosten voor energie, schoonmaak en logistiek en medische ondersteuning kunnen maar beperkt geoptimaliseerd worden en het vastgoed is niet flexibel richting de verdere toekomst. Om op de huidige locatie een nieuw ziekenhuis te kunnen ontwikkelen, moet de bestaande bebouwing in haar geheel verwijderd worden. Tijdens de bouw van een nieuwe ziekenhuis moet op een plek elders een tijdelijk ziekenhuis worden op- en ingericht. Naast het ontbreken van een geschikte tijdelijke locatie is het ook financieel niet haalbaar om elders tijdelijke huisvesting te realiseren. Daarmee is uitbreiding, renovatie of herontwikkeling op de huidige locatie dus niet mogelijk.'.[7]

Uitgaande van de juistheid van de gestelde feiten en omstandigheden is naar mijn oordeel in de plantoelichting voldoende onderbouwd dat herontwikkeling van de huidige locatie niet tot de mogelijkheden behoort.

Het alternatievenonderzoek dat in het kader van de Ladderonderbouwing is uitgevoerd, is erg uitgebreid van opzet. Zoals ik hiervoor heb toegelicht dient de motivering langs de lijnen van de geschiktheid en beschikbaarheid te worden vormgegeven. Op dit punt heeft de Ladderonderbouwing minder overtuigingskracht dan zou kunnen, omdat tussen de regels door aan de criteria van geschiktheid en beschikbaarheid is getoetst. In de plantoelichting is door middel van een aanvullende motivering aan de hand van de genoemde criteria in een adequate verantwoording voorzien. Uitgaande van de juistheid van de in de plantoelichting gestelde feiten en omstandigheden wordt terecht geconcludeerd dat er geen geschikte en beschikbare alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied zijn waarop in de geconstateerde behoefte kan worden voorzien.

Tussenconclusie:
In de plantoelichting is adequaat gemotiveerd dat er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar zijn waarop in de geconstateerde behoefte kan worden voorzien.

3. Conclusie

Ik kom op basis van het voorgaande tot de volgende eindconclusie:

De Laddertoets voldoet aan de in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro gestelde eisen en zal de rechterlijke toets daarom kunnen doorstaan.

---

[7] Ik ga ervan uit dat de gestelde feiten en omstandigheden met betrekking tot de huidige locatie door middel van een deskundigenrapport toegelicht.

Aan deze eindconclusie liggen de navolgende tussenconclusies ten grondslag:

- **De Ladderonderbouwing is geënt op de oude Ladder. In de plantoelichting is aandacht besteed aan de nieuwe Ladder. In de plantoelichting is gemotiveerd dat het nieuwe ziekenhuis voorziet in een behoefte. Tevens is gemotiveerd dat het nieuwe ziekenhuis niet binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden en is beschreven dat er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied voorhanden zijn die geschikt en beschikbaar zijn.**

- **Het bestemmingsplan maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk, zodat voldaan moet worden aan artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro.**

- **In de plantoelichting wordt terecht gesteld dat het plangebied buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.**

- **De marktregio is juist afgebakend. Tevens is voldoende onderbouwd dat het nieuwe ziekenhuis binnen de marktregio in een behoefte voorziet.**

- **In de plantoelichting is adequaat gemotiveerd dat er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar zijn waarop in de geconstateerde behoefte kan worden voorzien.**

Uiteraard ben ik graag bereid mijn advies nader schriftelijk of mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

T.E.P.A. Lam
advocaat