

Tweede Kamer
Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG
Uitsluitend verzonden via cie.im@tweedekamer.nl

10 december 2015

Aandachtspunten Ladder duurzame verstedelijking; Kamerstuk 33962-182 dd. 23-11-2015

Geachte heer, mevrouw,

Op de agenda van het Algemeen Overleg (Omgevingswet) op 16 december a.s. staat onder andere de brief d.d. 23 november van de Minister over de aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (verder: de ladder). Naar aanleiding daarvan willen wij graag de volgende punten onder uw aandacht brengen.

De NEPROM is positief over de doelstelling van de ladder: het nastreven van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Maar wij zijn uitermate negatief over hoe de ladder in de praktijk uitwerkt, namelijk nodeloos belemmerend en leidend tot onnodig veel onderzoeken en jurisprudentie. Het is tegen deze achtergrond dat wij reageren.

Al in onze reactie op de Ontwerp-SVIR in 2011 (27 september 2011; Ref. : 2011.295) aan de minister (en in afschrift naar de Tweede Kamer) waarschuwden wij voor dreigende bureaucratie bij toepassing van de ladder en wezen wij op mogelijke problemen met het bepalen van de “regionale behoefte”. Onze vrees is helaas meer dan bewaarheid geworden. Ook in onze inbreng in het Rondetafelgesprek met de Tweede Kamer op 11 september 2014 over de Omgevingswet hebben we (ook schriftelijk) onze bezwaren ten aanzien van de ladder naar voren gebracht. Vanaf begin 2014 hebben wij in diverse gesprekken en bijeenkomsten met het ministerie van IenM en in diverse artikelen gewezen op de grote, praktische problemen met de ladder en hebben we gepleit voor aanpassing. We zijn dan ook verheugd dat de minister dit onderwerp nu heeft opgepakt en voornemens is om een aangepaste wettelijke regeling aan de Kamer voor te leggen. We zijn echter van mening dat de brief van de minister te weinig concrete handvatten biedt in de opmaat naar aanpassing van de ladder. Daar waar de brief wel concreet wordt, vragen wij ons af of de door de minister beoogde aanpassingen daadwerkelijk de omvangrijke praktische bezwaren die de toepassing van de ladder met zich meebrengt zullen ondervangen. En tenslotte betreuren wij het dat invoering van de nieuwe regeling op z'n vroegst met ingang van 1-1-2017 plaats zal kunnen vinden. Het is wat ons betreft de hoogste tijd voor een concreet en werkbaar voorstel.

Aandachtspunten

1. Neemt de juridisering door de nieuwe tekst af?

Het voorstel is om het begrip ‘*actuele regionale behoefte*’ los te laten. Dat ondersteunen wij van harte. De vraag is echter waar de introductie van een nieuw begrip ‘*nut en noodzaak*’ toe leidt. Wij kunnen ons voorstellen dat de onderzoekslasten mogelijk dalen, omdat een puur cijfermatige onderbouwing dan wellicht niet meer nodig is, maar dit is hoogst onzeker.

De introductie van een nieuw begrip kan zeker in het begin tot nieuwe onduidelijkheid en extra rechtszaken en daarmee tot een zwaardere belasting van de rechterlijke macht leiden. De vraag is ook welke eisen binnen dit nieuwe begrippenkader aan de motivering worden gesteld. Bij de invoering van de Omgevingswet zal de term ‘*een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*’ worden gehanteerd. Wij bepleiten ook om die reden in het kader van de ladder niet weer een nieuw begrip (“nut en noodzaak”) in wetgeving te introduceren, dat min of meer hetzelfde beoogt, maar in de jurisprudentie net weer anders zal uitpakken.

Naar onze mening is de voorgestelde aanpassing om bovenstaande redenen onvoldoende en ongewenst, en brengt deze te veel onzekerheden met zich mee. Naar onze stellige overtuiging dient terug gegaan te worden naar de basis van de ladder.

2. Terug naar de basis

De NEPROM staat een visie voor waarbij de ladder een instrument is dat overheden prest tot een goed gesprek over een goede ruimtelijke ordening en om tot zorgvuldig (nb: i.p.v. zuinig!) ruimtegebruik te komen. Daarbij dient de wetgever te beogen dat de ladder primair wordt toegepast op het niveau van de (bij voorkeur regionale) structuurvisie (Omgevingswet: omgevingsvisie), omdat daar de wezenlijke langetermijn afwegingen plaats dienen te vinden ten aanzien van het ruimtegebruik. Het betreft daarbij primair politiek-bestuurlijke afwegingen en geen juridisch-technische.

Regionale afstemming bij bovengemeentelijke belangen is daarbij essentieel. Daar waar gemeenten er niet uitkomen speelt de provincie een belangrijke rol. Daarnaast kan de provincie, waar het gaat om bovengemeentelijke belangen, vooraf criteria en randvoorwaarden formuleren ten aanzien van de afweging.

Bestemmingsplannen of omgevingsplannen (gericht op een concreet project) die conform een “beladderde” structuurvisie worden opgesteld, dienen naar onze mening vrijgesteld te worden van de ladderplicht. Op dat moment heeft de afweging en eventuele regionale afstemming reeds plaatsgevonden. Dat past ook binnen het concept “uitnodigingsplanologie”.

De ladder zou wat ons betreft moeten afdwingen dat in de toelichting bij een structuurvisie (Omgevingswet: omgevingsvisie) omschreven wordt wat de redenen zijn om de ontwikkelingen mogelijk te maken, wat de beoogde locaties zijn en wat daarvoor de passende ontsluiting is. Tevens dient in de toelichting duidelijk te worden gemaakt hoe de regionale afstemming plaats heeft gevonden en wat het resultaat daarvan is geweest (indien en voor zover de ontwikkelingen bovengemeentelijk belang hebben). En tenslotte dient in toelichting duidelijk te worden

gemaakt in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat binnen bestaand stedelijk gebied door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins in de ontwikkelingen kan worden voorzien.

3. Overige opmerkingen

Ons viel bij lezing van de brief op, dat onder de knelpunten niet wordt genoemd dat de ladder vaak wordt aangewend in een poging de vestiging van concurrenten (winkels) te voorkomen. Evenmin volgt uit de brief waarom de ladder van toepassing zou moeten zijn op binnenstedelijke woningbouw. We vinden dat hier oog voor zou moeten zijn. Anders schiet de ladder zijn doel mogelijk voorbij.

Bij de ladder kan onderscheid worden gemaakt naar verschillende functies, teneinde niet meer te regelen dan noodzakelijk is. Met name (grotere) nieuwe detailhandelsvestigingen en kantoren van bovengemeentelijk belang dienen (ook binnen bestaande stedelijk gebied) in het algemeen onder het regime van de ladder te vallen. Voor de binnenstedelijke woonfunctie is dat in het algemeen onnodig belastend.

De ladder zou het herbestemmen van panden tot andere functies niet mogen belemmeren. In de praktijk loopt men er regelmatig tegenaan dat de ladder beperkend werkt; bijvoorbeeld bij het wijzigen van een kantoor in woningen. Wij stellen voor een uitzondering voor deze gevallen op te nemen.

Het verdient voorkeur om marktpartijen te betrekken bij het maken van afwegingen en de invulling van concrete (omgevings- of bouw)plannen op lokaal of regionaal niveau. Marktpartijen vullen met hun kennis van het gebied, de markt en eventuele risico's de benodigde input voor het doorlopen van de ladder goed aan.

Afsluitend

Naar onze mening dient de ladder een instrument te zijn voor ruimtelijke ordening dat een procesmatige uitwerking geeft aan het bekende begrip "goede ruimtelijke ordening". Het is daarmee een procesvoorschrift dat gemeenten en provincies dienen op te volgen en dat dus tot verschillen kan leiden. Het is echter geenszins een instrument dat dient om de markt te ordenen en ook niet om schaarste te creëren.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister.

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema
directeur