

ROMMERS REAGEREN

Ladder voor duurzame verstedelijking

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) uit 2012 geldt de Ladder voor Duurzame Verstedelijking als motiveringseis (procesvereiste) in ruimtelijke plannen. De ladder is bedoeld voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming, waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal wordt benut. NEPROM-directeur Jan Fokkema vindt de gedachte achter de ladder uitstekend, maar in de huidige opzet doen zich problemen voor en is naar zijn mening aanpassing noodzakelijk.

De ladder bestaat uit drie treden. De eerste trede betreft het in beeld brengen van de regionale behoefte aan een gewenste stedelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld van woningen, winkels, kantoren, etc.). Uitsluitend als die regionale behoefte is aangetoond, mag de tweede trede richting een ruimtelijk besluit worden genomen. Bij de tweede trede hoort de onderzoeksverplichting of binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden, bijvoorbeeld door herstructurering of transformatie. Uitsluitend nadat gebleken is dat dit niet mogelijk is, mag de derde trede genomen worden, voor mogelijk een locatie buiten bestaand stedelijk gebied, mits die passend ontsloten is. Overheden moeten in de motivering van het ruimtelijk besluit weergeven hoe zij de afwegingen met behulp van de ladder hebben gemaakt. Doet een overheid dat onvoldoende, dan blijft zij in gebreke.

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking komt voort uit de zogenoemde SER-ladder uit 1999, waaraan ook de NEPROM haar bijdrage heeft geleverd. De SER-ladder was een vrijblijvend beleidsinstrument (in te zetten bij planvorming) en vooral bedoeld om het onnodig bouwen van bedrijventerreinen buiten bestaand stedelijk gebied te voorkomen. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is niet vrijblijvend. Toepassing is verplicht bij alle ruimtelijke besluiten van overheden die voorzien in een stedelijke ontwikkeling, ook binnenstedelijk! Als de ladder niet (goed) wordt toegepast, dan kan dat een grond zijn voor bezwaar tegen het plan. Dat is ook al enkele malen gebeurd. Voor mijn gevoel is de werking van de ladder onvoldoende doordacht en lopen we nu tegen de problemen aan.

Fundamenteel is dat toepassing van de ladder verplicht is bij elke bestemmingsplanverandering. Dan moet worden getoetst of er wel behoefte is aan de nieuwe functie. Bij de meeste besluiten over bestemmingsplannen is die behoefte eigenlijk een vanzelfsprekendheid

en is toetsing dus een pro forma aangelegenheid die slechts tot lastenverzwaring leidt zonder dat het tot betere resultaten leidt. Ongewenst dus.

Daar waar de toetsing aan de ladder niet zuiver formeel is, zal zij bij binnenstedelijke afwegingen tot ongewenste resultaten kunnen leiden. De oorzaak daarvan zit in de eerste trede: het bepalen van de regionale behoefte. Als die behoefte niet aangetoond kan worden, dan stopt het hele proces en mag het ruimtelijke besluit, dat die ontwikkeling mogelijk zou maken, niet genomen worden.

Neem de mogelijke herontwikkeling van een terrein dat vrijkomt door vertrek van een bedrijf. Als een gemeente dat bedrijfsterrein tot woongebied wil (laten) herontwikkelen, dan kan zij bij het doorlopen van de ladder tot de conclusie komen dat er op dat moment geen regionale behoefte is aan die woningen. Bijvoorbeeld omdat zich leegstand in een naoorlogse woonwijk in een buurgemeente voordoet. Tegelijkertijd kan er echter wel degelijk veel vraag zijn naar de nieuwe woningen op die herontwikkelingslocatie. De herontwikkeling mag echter geen doorgang vinden en de binnenstedelijke locatie blijft dan onbenut. Dat is ongewenst en onwerkbaar. Natuurlijk zal de ontwikkeling van de binnenstedelijke locatie tot gevolg kunnen hebben dat de naoorlogse wijk verder leegloopt, maar de ladder is bedoeld om de ruimte optimaal te benutten, niet om de concurrentie te beperken.

In feite lopen in de praktijk van de toepassing van de ladder twee vormen van 'regionale behoeftemeting' door elkaar, waardoor ongewenste effecten ontstaan.

De eerste vorm is de regionale behoefte aan bepaalde functies (wonen, winkels, etc.) op langere termijn, zoals die volgt uit meer beleidsmatig marktonderzoek, zoals het WoOn en modellen als Socrates, waarbij naast de woningvraag en bestaande voorraad tevens demografie en economie meewegen. Het is een vraag die echt bij ruimtelijke planvorming aan de orde komt, op het niveau van de structuurvisies. Daar de ladder toepassen is zinvol en vanzelfsprekend.

De tweede vorm van regionale behoefte is de concrete, kapitaalkrachtige marktvrage naar een bepaalde functie op een bepaald moment op een bepaalde locatie. Dat is het niveau van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. Op dat moment is de ruimtelijk planvorming doorgaans al lang achter de rug. Dan de ladder toepassen is meer marktordening dan ruimtelijke ordening.

Is het niet veel logischer om de ladder verplicht in te zetten bij structuurvisies, het moment waarop echt ruimtelijk planvorming

plaatsvindt, en een vrijstelling te verlenen voor bestemmingsplannen die daar inpassen? Alleen als de gemeente bij een bestemmingsplanvaststelling afwijkt van de structuurvisie kan het doorlopen van de ladder opnieuw verplicht aan de orde zijn. Maar wat mij betreft uitsluitend als het gaat om substantiële ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, zoals het geval was bij de SER-ladder. In alle andere gevallen is het op z'n best een pro forma vereiste, die niet leidt tot meer ruimtelijke kwaliteit, en op z'n slechts een instrument dat misbruikt wordt voor marktordening, waarbij gevestigde ruimtelijke belangen elke vernieuwing kunnen frustreren.

Jan Fokkema
directeur NEPROM, vereniging van projectontwikkelaars

Bijschrift

Schets Kempenbaan, aan de A58 bij Tilburg, waar een oude vuilstort wordt herbestemd met onder meer uitbreiding van het St-Elisabethziekenhuis, een zorghotel en een restaurant-hotel voor Van der Valk. Tegen dat laatste loopt een procedure Bij de Raad van State op basis van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.
Beeld Gemeente Tilburg