

Verslag NEPROM bijeenkomst ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ *Getrapte ordening of dubieuze opgang?* dinsdag 6 mei 2014

Sinds 1 oktober 2012 is in het Besluit ruimtelijke ordening (afgekort Bro) de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen (art. 3.1.6). Het doel van deze ladder is te waarborgen dat in ruimtelijke plannen (omgevingsvergunning tot afwijking van het) bestemmingsplan, inpassingsplan en provinciale verordening) tot een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden wordt gekomen. De ladder voor duurzame verstedelijking is in het Bro als motiveringseis opgenomen bij deze ruimtelijk plannen.

Jan Fokkema is directeur van de NEPROM en treedt op als dagvoorzitter. Hij benadrukt de NEPROM-betrokkenheid bij de totstandkoming van destijds de SER-ladder; een voorganger. Deze was destijds niet verplicht, is later uitgebreid tot alle stedelijk functies en omvatte in eerste instantie geen behoeferaming. Een opstapje daartoe is geïntroduceerd in de zogenoemde beleidsbrief bedrijventerreinen (Kamerstukken II 2007/08,31200 XI, nr. 73). Na een lange voorbereidingstijd is de ladder in zijn huidige vorm in thans geldende wetgeving geland, met onder andere als grondslag de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Inmiddels 15 jaar na introductie van de SER-ladder en ruim anderhalf jaar na inwerkingtreding van de relevante bepaling in het Bro, is het onderwerp onverminderd actueel (zeker ten aanzien van detailhandel). Wat zijn de ervaringen? Hoe werkt het? Het Planbureau voor de Leefomgeving voert in opdracht van het Ministerie van I & M op dit moment een evaluatie (naar de werking van de ladder) uit. Tijdens de bijeenkomst worden ideeën gewisseld. Dit is een onderwerp dat zich de komende jaren zal uitkristalliseren. De NEPROM zal in de toekomst wellicht vervolgbijeenkomsten organiseren. Ook over aanpalende onderwerpen die onder de huidige Wet op de ruimtelijke ordening (nog) een rol spelen. We denken dan aan de definitie van een goede ruimtelijke ordening, de rol die (mogelijke) Leegstand hierbij speelt, het leerstuk van de economische uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en het begrip ‘provinciaal belang’.

Werkwijze

Hoe werkt de ladder?

De eerste eis (art. 3.1.6 lid 2 sub a, kortweg: trede 1) is dat moet worden toegelicht of de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een ‘(...) actuele regionale behoefte’. Is hieraan niet voldaan, dan houdt het in principe op (kan het plan niet vergund/bestemd worden).

Voor trede 2 (sub b) geldt dat, indien de actuele regionale behoefte aan de stedelijke ontwikkeling is vastgesteld, moet worden beschreven of voor het accommoderen van die behoefte gebruik kan worden gemaakt van ‘beschikbare gronden’ door herstructurering of transformatie. Tot slot staat in trede 3 (sub c): in de toelichting moet worden gemotiveerd - als de uitkomst van trede 2 is dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden geaccomodeerd - op welke gronden een keuze is gemaakt voor de in het bestemmingsplan aangewezen locatie. Daarbij gaat het in het bijzonder om een passende ontsluiting van die locatie ‘(...) gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer’.

De vereiste toelichting

De in trede 1 gevraagde toelichting levert in de praktijk de meeste hoofdbrekers op. Dit ondanks dat het in principe een proces- of motiveringsvereiste betreft, dat tot verschillende uitkomsten kan leiden. Hoewel de wet geen onderzoeken maar een toelichting vereist, zal dit gepaard moeten gaan met een onderbouwing.

Hoewel de praktijk (met name op provinciaal niveau) soms anders is, lijkt het zaak dat markt en overheid hierin de samenwerking op (blijven) zoeken. Er wordt op gewezen dat iedereen hier zijn eigen rol zal moeten spelen (welke verschillen).

Aan de hand van de casus Ede (ABRvS 6 november 2013, zaaknummer 201306573/1/R) zijn een aantal aspecten toegelicht, die hierna nog aan bod komen (onder het kopje 'achilleshiel'). Belangrijkste conclusie is dat er een driedubbele eis geldt als een beslissing van het bevoegd gezag, die gebaseerd op onderzoek, wordt bestreden:

- deskundig tegenonderzoek;
- waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het onderzoek waarop het bevoegd gezag zich baseert onzorgvuldig tot stand gekomen is; en
- waarin tevens aannemelijk wordt gemaakt hoe het wel had gemoeten.

Achilleshiel

De meesten onderschrijven de functie die de ladder kan hebben bij het voorkomen van concurrentie tussen gemeenten, het 'leegtrekken' van buurgemeenten en leegstand en verpaupering die hier mogelijk het gevolg van zouden kunnen zijn. De vraag is alleen of de ladder het meest efficiënte instrument is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. De volgende aandachtspunten zijn genoteerd:

- 1) wat is een stedelijke ontwikkeling? Art. 1.1.1., lid 1, onder i Bro geeft weliswaar een definitie en de ABRvS heeft in ieder geval bepaald (t.a.v. woningbouw) dat 1 respectievelijk zes woningen (in deze gevallen) geen stedelijke ontwikkeling betreft, maar grensgevallen zijn denkbaar. Functieverruiming (toevoegingen van functies) vallen er bijvoorbeeld ook onder. Bovendien blijft het samenhangende aspect van de economische uitvoerbaarheid een rol spelen;
- 2) hoe moet je omgaan met de genoemde a) actuele b) regionale c) behoefte ?
Verantwoording in de structuurvisie is niet per definitie voldoende. Er dient altijd een dubbelcheck uitgevoerd te worden op de actualiteit (wat overigens niet altijd betekent dat 'het helemaal over moet').
Een regio is een juridisch non-existente entiteit. Het is dus zaak op zoek te gaan naar relevante samenhang (migratiebewegingen, functionele relaties).
Het vaststellen van de behoefte (specifiek bij woningen) is lastiger naarmate het concreter wordt. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Op lange termijn wordt er wat meer naar de beleidsmatige behoefte gekeken en op korte termijn meer naar de actuele marktbehoefte. Laatstgenoemd aspect betekent volgens jurisprudentie niet dat als er de eerste twee jaar geen woningen verkocht zijn, dit gedurende de resterende looptijd van het bestemmingsplan (nog 8 jaar) niet ingehaald zou kunnen worden. Aan de andere kant heeft de crisis wel een andere invulling gegeven aan het begrip actueel. Een update is eerder nodig;
- 3) specifiek bij detailhandel is van belang dat ook economische componenten een rol spelen. De vraag is of de door de Minister (van Infrastructuur & Milieu) in dit kader voorgenoemen aanvulling van de ladder een nieuw licht op de zaak werpt. Dat het niet om concurrentieverhoudingen mag gaan en het ruimtelijk gerelateerd moet blijven is helder. Men zal wellicht blijven worstelen met vragen als: welke winkels zijn er al, wat is er extra mogelijk, wat brengt het nieuwe aanbod, wat is aanvaardbare leegstand?
- 4) leegstand en de (on)aanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat zijn lastig te beoordelen. Waar ligt de grens?;
- 5) de met de ladder gemoeide onderzoekslasten en bureaucratie worden als disproportioneel ervaren. Dit geldt dan met name voor het geval iemand bezwaar maakt en/of beroep

instelt op grond van de ladder). Maar ook objectief bezien is de regeldruk in het algemeen toegenomen door de ladder;

- 6) een veel voorkomend probleem is dat ontwikkelingen stil liggen omdat zij in een Voorlopige Voorziening worden geschorst in afwachting van de uitspraak in een bodemprocedure. Een 'kort geding' leent zich er namelijk niet altijd voor om de bulk aan aangeleverde onderzoeken goed te beoordelen, waardoor er (door de rechter, omdat er juridisch soms gewoon niets anders op zit) voorzichtigheidshalve voor wordt gekozen de zaak 'uit te procederen';
- 7) hoe ver reikt de verantwoordingsplicht? Voor woningen geldt als uitgangspunt dat een verwijzing naar de Woonvisie voldoende zou moeten zijn. Maar in de zaak over 'het Amstelstation' (ABRvS 25 september 2013) is ten aanzien van de onderliggende visie anders beslist. Er wordt toch inhoudelijk gekeken of het wel uitgebreid genoeg is gemotiveerd.
- 8) de ladder wordt nog lang niet altijd in alle gemeenten (goed) toegepast. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat van de 250 onderzochte 'ladderplichtige' bestemmingsplannen 72% geen expliciete toepassing kent, maar waarvan ongeveer de helft de ladder 'impliciet' toepast (via bijvoorbeeld provinciaal beleid).
- 9) in het algemeen wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag een belangrijke rol kan spelen en een prominentere positie in kan nemen dan zij nu doet als het gaat om het aanleveren van de gevraagde toelichting en onderbouwing. Kennis en/of een visie schieten soms tekort, evenals kennis van het onderwerp transformatie;
- 10) indien een provincie de ladder toevoegt aan/opneemt in de verordening, wordt dit als dubbelop ervaren. Sommige schieten bovendien door in de extra eisen die gesteld worden;
- 11) wat voegt de ladder toe? Is het niet iets dat 'afgevinkt' wordt omdat je een gewenst initiatief wil faciliteren? Of leidt het echt tot een cultuuromslag/een andere manier van ordenen?;
- 12) De ladder is bedacht als een motiveringseis. Maar wordt de ladder een materiele norm? Jurisprudentie lijkt dit te bevestigen en steeds meer belanghebbenden voeren de ladder als grond aan in bezwaar- en beroepsprocedures. Rechter lijken dieper op de materie in te gaan. Het is nog maar de vraag hoe zich dit ontwikkelt en/of het de slagvaardigheid van het instrument beïnvloedt.

Verantwoording

Dit verslag is gemaakt naar aanleiding van de NEPROM bijeenkomst 'de ladder voor duurzame verstedelijking' op dinsdag 6 mei 2014 in Voorburg. Er waren ca. 25 deelnemers. Hieronder bevonden zich projectontwikkelaars van lid-bedrijven, (vertegenwoordigers van) gemeenten, provincies, rijksoverheid, detailhandel, advocaten, wetenschappers c.q. onderzoekers/adviseurs. Verslaglegging: Nicolette Zandvliet, NEPROM.

Sprekers

- Gijs Heutink, Gijs Heutink advocaten
- Anneke Franken, Gijs Heutink advocaten
- Annelies van de Klift, Poelmann van den Broek advocaten
- Bert van 't Land, Companen
- David Evers, Planbureau voor de Leefomgeving
- Jildau Schuilenburg, Detailhandel Nederland

Meer lezen

- mr. G.H.J. Heutink, mr. A. Franken van Bloemendaal, Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd, TBR 2013/137
- Mr. A.Z.R. (Regina) Koning, Redactioneel: de ladder voor duurzame verstedelijking, 10 maart 2014, Instituut voor Bouwrecht
- Jan Fokkema, ladder voor duurzame verstedelijking, ROmagazine mei 2014
- Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking, Ministerie Infrastructuur & Milieu <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>