

Omgevingswet maakt aanpassing noodzakelijk

De Ladder in de steigers

Het doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking strookt niet met de opzet van de Omgevingswet. Vooral het uitgebreide onderzoek om de regionale behoefte precies aan te tonen staat op gespannen voet met de wens tot en noodzaak van flexibele plannen. Reden genoeg voor een inhoudelijke aanpassing van het instrument, vinden Irene Buitenhuis en Henrike Francken.



Uit de jurisprudentie van de afgelopen tijd blijkt dat de Ladder – en met succes – door tegenstanders van een bepaalde ontwikkeling wordt aangevoerd om diezelfde ontwikkeling te dwarsbomen. Hoewel de Ladder niet hoger reikt dan drie treden, strandt een veelvoud aan plannen op dit onderdeel bij de Raad van State. De oorzaken hiervoor zijn drieledig.

Ten eerste heeft in veel plannen geen of onvoldoende toetsing aan de Ladder plaatsgevonden, zoals uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vorig jaar al bleek. Het planologisch verankeren van stedelijke ontwikkelingen in een bestemmingsplan betekent vaak het einde van een lang proces. Een proces dat in veel gevallen al is gestart vóór introductie van de Ladder en waarin economische belangen soms groot zijn.

Juridische onzekerheden

Ten tweede is het toepassingsbereik van de Ladder niet altijd duidelijk. Iedere trede geeft in meer of mindere mate aanleiding tot discussie, zienswijzen of procedures: Wat zijn 'overige stedelijke voorzieningen'? Wanneer is sprake van 'onaanvaardbare leegstand'?

Het onduidelijke toepassingsbereik heeft tot dusver geleid tot interpretatieverschillen tussen plannenmakers en tot onderzoeken die qua inhoud, diepgang en omvang zeer uiteenlopen. Eén ding is daarbij wel duidelijk geworden: de rechter spreekt zich veelal zeer casuïstisch uit, waardoor

CineMec Utrecht, het nieuwe bioscoopcomplex aan de rand van Leidsche Rijn. De eigenaar spande een procedure aan tegen de Gemeente Utrecht om de plannen voor de eerder geplande megabioscoop aan het Jaarbeursplein tegen te houden. Daar is de Ladder niet voor bedoeld.

Beeld Petri Bakker Fotografie

juridische onzekerheden over de te volgen lijn bij de concrete invulling van de Ladder niet worden weggenomen.

Je zou mogen aannemen dat bovengenoemde oorzaken zullen verdwijnen naarmate meer bekendheid met de Ladder ontstaat en de jurisprudentie zich verder ontwikkelt. Tijd en jurisprudentie zullen hier hun werk doen.

Omgevingswet

Een derde en laatste oorzaak geeft wel reden tot inhoudelijke aanpassing van de Ladder. De Omgevingswet voorziet in een behoefte tot het opnemen van zoveel mogelijk ontwikkelingsruimte in het juridisch plan. De vereisten van de Ladder drukken deze mogelijkheid de kop in door het uiterste te vragen in de onderbouwing van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan. De wetgever dweept enerzijds met de belofte tot meer mogelijkheden en minder onderzoeksplicht, terwijl strikte toepassing van de Ladder gemeenten en initiatiefnemers dwingt om tot het uiterste te gaan bij het aantonen van de actuele regionale behoefte. Het

gevolg is dat plannen toch weer gedetailleerder worden, of dat de behoefte niet is aan te tonen en het dus spaak loopt bij de Raad van State.

Hiermee worden niet alleen plannen gefrustreerd: ook de broodnodige flexibiliteit is nauwelijks mogelijk. Transformatie van gebieden en gebouwen staat daarmee onder druk. Alles moet uit de kast worden gehaald om aan te tonen dat een veelheid aan functies haalbaar is, met stijgende onderzoekslasten als gevolg.

Kortom: het doel van de Ladder staat op gespannen voet met de wens tot en noodzaak van flexibele plannen.

Afweging

Artikel 3.1.6 van het Bro geeft aan dat in een toelichting bij het bestemmingsplan moet zijn onderbouwd of en dat de treden van de Ladder zijn doorlopen. Gemeenten en marktpartijen gebruiken dit instrument vaak pas op het moment dat daadwerkelijk een bestemmingsplan wordt opgesteld. Ze voeren daarmee wel heel letterlijk de wet uit. De Ladder is vooral een procesinstrument om te komen tot een goede



afweging bij beoogde functie(s) op de beoogde locatie. Het ligt dus voor de hand om de Ladder al te gebruiken bij de eerste initiatieven en de eerste toets daarvan door overheden.

Nog beter is het om het instrument Ladder verplicht te stellen bij het opstellen van structuurvisies (straks omgevingsvisies) en de verplichte toets bij een bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk te laten vervallen.

Wij vinden juist het schaalniveau van de structuurvisie de plek om op bases van prognoses een integrale afweging te maken over nut en noodzaak van inbreiding en uitbreiding en functies die daarvoor in aanmerking komen. De Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking geeft dit ook al aan. Het schaalniveau van de structuurvisie moet het

schaalniveau voor regionale afstemming zijn. Dit voorkomt dat voor elk klein, lokaal project steeds weer regionaal afstemming nodig is.

Vertrouwen

De reikwijdte van de Ladder strekt naar onze mening te ver. Nu moet voor elk plan, hoe klein ook, de regionale behoefte worden bepaald en afstemming gezocht. Heb vertrouwen in

Een goede ruimtelijke ordening is meer dan alleen toetsen aan getallen

een lokale ondernemer die heil ziet in zijn planontwikkeling, de lokale markt kent en bereid is risico te nemen. Elke ontwikkeling, hoe klein ook, kan, vooral in landelijke gebieden, bijdragen aan behoud van leefbaarheid en lokale dynamiek. Wij adviseren om een ondergrens te stellen en alleen projecten te toetsen aan de Ladder die op regionale schaal effect

hebben, zoals een nieuw bedrijventerrein of realisatie van een hypermarkt of een grote bouwmarkt.

Doel van de Ladder is zorgvuldig ruimtegebruik en ongebreidelde uitbreiding voorkomen. Wij adviseren daarom de toets aan de Ladder voor het bestaand stedelijk gebied grotendeels los te laten. Immers projecten die in het bestaand stedelijk gebied plaatsvinden voldoen aan de uitgangspunten van de ladder. Zo kunnen provincies bij hun

Verordening een kaart opstellen die het bestaand stedelijk gebied begrenst en zo een objectief toetsingskader vormt voor initiatieven. Initiatieven die in dat gebied vallen behoeven dan geen toets aan trede 2 en 3 van de Ladder.

Tot slot adviseren wij om meer ruimte te bieden voor flexibel bestemmen, zodat het mogelijk is om beter in te spelen op actuele inzichten, behoeften en marktontwikkelingen. Eigenlijk moet een instrument als de Ladder helemaal niet nodig zijn. Immers, goede ruimtelijke ordening is een principe dat bij alle partijen tussen de oren zou moeten zitten.

Irene Buitenhuis en Henrike Francken
senior-planologen bij SAB