

TBR 2017/94

De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking: enkele aandachtspunten voor de praktijk

– Mr. T.E.P.A. Lam en mr. L.J. Gerritsen¹

Op 12 mei 2017 is het Besluit tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in het *Staatsblad* verschenen.² Vorig jaar hebben wij in dit tijdschrift uitgebreid aandacht besteed aan de ontwerptekst van het wijzigingsvoorstel.³ In die bijdrage hebben wij de ontwerptekst aan een nadere analyse onderworpen. Die gaan wij uiteraard niet overdoen. Hierna belichten wij enkele aspecten van de nieuwe Ladder die voor de praktijk van belang zijn, waaronder de wijzigingen die ten opzichte van de ontwerptekst zijn aangebracht. Aan bod komen de motiveringsplicht voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, salderen, het doorschuiven van de Ladderplicht, en de provinciale ladders.

1. Motiveringsplicht ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied

Het uitgangspunt van de nieuwe Ladder is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel binnen bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen die buiten bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd, bevatte de ontwerptekst een specifieke motiveringsplicht: 'Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied'. Op basis van de woordkeuze leek het er op dat er op dit punt minder beoordelingsvrijheid zou bestaan dan onder de huidige

tweede trede van de Ladder ('wordt beschreven in hoeverre (...)').⁴ Wij schreven eerder⁵ dat naar ons oordeel de beoordeling evenals nu het geval is, zou moeten plaatsvinden aan de hand van de criteria 'geschiktheid' en 'beschikbaarheid'. Artikel 3.1.6 lid 2 bepaalt in de vastgestelde versie: '(...) 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'. In de Nota van Toelichting wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat 'de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden een rol spelen' bij de beoordeling van de vraag of een bepaalde ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden. Daarmee staat naar ons oordeel buiten kijf dat de motiveringsplicht voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied onder de nieuwe Ladder niet zwaarder wordt dan deze nu is.

2. Salderen

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 bebouwingmogelijkheden op een andere plek. Aanvankelijk bood de jurisprudentie van de Afdeling geen ruimte voor de per saldo-benadering.⁶ In 2016 heeft de Afdeling deze jurisprudentielijn bijgesteld en lijkt er wel ruimte te bestaan voor saldering.⁷ Zo oordeelde de Afdeling bij voorbeeld dat de verplaatsing binnen een bedrijventerrein van een reeds toegestane functie 'bouwmarkt', waarbij bovendien de

¹ Tycho Lam en Luuk Gerritsen zijn advocaat bij Hekkelman Advocaten in Nijmegen. Tycho is tevens als senior docent/onderzoeker verbonden aan de sectie bestuursrecht van de Radboud Universiteit Nijmegen.

² *Stb.* 2017, 182.

³ T.E.P.A. Lam en L.J. Gerritsen, 'De nieuw Ladder voor duurzame verstedelijking belicht', *TBR* 2016/95.

⁴ T.E.P.A. Lam en L.J. Gerritsen, a.w., p. 626.

⁵ T.E.P.A. Lam en L.J. Gerritsen, a.w., p. 626.

⁶ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570.

⁷ ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2316. Zie ook: ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1017.

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.⁸ 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 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 de oude locatie zou worden gesloopt.⁹ 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.

3. Doorschuiven van de Ladderplicht

En belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige Ladder is de mogelijkheid om de Laddertoets voor uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden bij de vaststelling van het bestemmingsplan door te schuiven naar de fase van de vaststelling van het uitwerkings- of wijzigingsplan. In onze eerdere bijdrage hebben wij twee aandachtspunten bij deze nieuwe regeling gesignaleerd. Het eerste aandachtspunt is dat de doorschuifmogelijkheid het niet mogelijk maakt om in een moederplan 'in het wilde weg' allerlei nieuwe stedelijke ontwikkelingen via uitwerkingsplichten of wijzigingsbevoegdheden mogelijk te maken. Dat wordt in de Nota van Toelichting onderschreven.¹⁰ Op het niveau van het moederplan zal de uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid moeten voldoen aan de eisen van artikel 3.1 van de Wro (de toets aan een goede ruimtelijke ordening) en artikel 3.1.6 lid 1 van het Bro (de uitvoerbaarheidstoets). Dat betekent naar ons

oordeel dat aannemelijk moet worden gemaakt dat er binnen de planperiode behoefte bestaat aan de in het moederplan voorziene ontwikkeling, waarbij voor wijzigingsbevoegdheden geldt dat volgens de jurisprudentie bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid de behoefte aan een ontwikkeling nog niet vast hoeft te staan, maar dat wel duidelijk moet worden gemaakt dat de behoefte aan de ontwikkeling zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen.¹¹ In zoverre is er weinig verschil met de behoeftetoets die in het kader van de Ladder moet worden uitgevoerd. Een verschil is naar ons oordeel wel dat de extra motiveringsplicht voor ontwikkelingen die buiten bestaand stedelijk gebied worden voorzien, niet, althans in mindere mate, geldt. Tot de toets aan de goede ruimtelijke ordening behoort ook het onderzoek naar alternatieven.¹² Aan het alternatievenonderzoek dat in het kader van de goede ruimtelijke ordening moet worden uitgevoerd worden in de jurisprudentie geen zware eisen gesteld. In zoverre leidt naar ons oordeel het doorschuiven van de Laddertoets tot een vermindering van de onderzoekslasten op het niveau van het moederplan.

In de tweede plaats hebben wij de vraag opgeworpen of een nieuwe stedelijke ontwikkeling die op het niveau van het moederplan niet beladderd is nog wel als 'harde plancapaciteit' kan/mag worden bestempeld. Zou dat niet zo zijn, dan zou de plancapaciteit die besloten ligt in uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden geen rol spelen bij de beoordeling van nieuwe concurrerende stedelijke ontwikkelingen en zouden die nieuwe ontwikkelingen de resterende behoefte waarin door middel van de vaststelling van het betreffende uitwerkings- of wijzigingsplan voorzien zou kunnen worden, opsouperen. In de Nota van Toelichting wordt op dit punt uitsluitend geboden: 'Toepassing van het derde lid heeft tot gevolg dat de met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bestemde locatie, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen onderdeel zal uitmaken van het aanbod/planologische voorraad bij Laddertoetsen voor andere locaties in de omgeving.'¹³ Wij menen dat daardoor het doorschuiven van de Laddertoets voor initiatiefnemers niet erg aantrekkelijk is. Zij hebben namelijk geen enkele zekerheid dat tegen de tijd dat besluitvorming omtrent het uitwerkings- of wijzigingsplan aan de orde komt, de behoefte nog toereikend is.

Elders in dit nummer bespreken wij de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2017.¹⁴ In die uitspraak staat de vraag centraal in welke gevallen voor een uitwerkingsplan de Laddertoets moet

⁸ NvT, p. 10.

⁹ Voor zover op de oude locatie andere nieuwe gebruiksmogelijkheden worden toegestaan, is er ook in de per saldo-benadering in zoverre sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

¹⁰ NvT, p. 9.

¹¹ ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1379.

¹³ NvT, p. 9.

¹⁴ ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1155, TBR 2017/98.

worden doorlopen. Deze uitspraak blijft ook onder de nieuwe Ladder van belang. Wij verwijzen naar onderdeel 6 van onze annotatie.

4. Provinciale Ladders

In de meeste provinciale verordeningen zijn Ladder-achtige bepalingen opgenomen.¹⁵ Tot op heden heeft de Afdeling deze provinciale ladderregels voor zover ons bekend aanvaardbaar geoordeeld. Voor zover in de verordeningen begrippen worden gehanteerd die overeenkomen met de begrippen uit het Bro, kent de Afdeling aan deze begrippen dezelfde betekenis toe als aan die van het Bro. De verordening worden in feite Bro-conform uitgelegd. In de Nota van Toelichting wordt een paragraaf gewijd aan de verhouding tussen de rijksladder en de provinciale ladders.¹⁶ Voorop wordt gesteld dat provincies de bevoegdheid hebben om in hun verordening op de Ladder in het Bro aanvullende regels te stellen, mits deze niet strijdig zijn met het Bro. Wel zullen provincies volgens de Nota van Toelichting bij de toepassing van deze bevoegdheden rekening moeten houden met de vereenvoudiging van de Ladder die door middel van de wetwijziging wordt nagestreefd: 'Het is niet eenvoudig om op voorhand aan te geven hoe veel ruimte provinciale staten hebben bij het stellen van aanvullende regels op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Een zekere begrenzing kan worden gelezen in het doel van deze wijziging van de ladder. Doel is namelijk om te komen tot een vereenvoudiging die bereikt wordt door niet langer uit te gaan van de voorheen opgenomen drie treden.'. Dat betekent dat het niet mogelijk is aan de begrippen die (ook) in het Bro worden gebruikt in de verordening een andere invulling te geven.¹⁷ Wij menen dat het (wel) mogelijk blijft om de Ladder van toepassing te verklaren op planologische kruimels.¹⁸ Daarmee kan onze inziens een provinciaal belang gediend worden, bij voorbeeld omdat het omvormen van kantoorgebouwen tot woningen een grote impact heeft of

kan hebben op de behoefte. Ook menen wij dat het mogelijk zou moeten zijn dat aanvullende provinciale regels worden gesteld over de wijze waarop binnenstedelijke locaties, waarvoor op grond van de rijksladder alleen een behoeftetoets geldt, worden afgewogen. Aan dergelijke regels kunnen andere of meer specifieke motieven ten grondslag liggen dan aan de Ladder. Zo is naar ons oordeel bij voorbeeld denkbaar dat een provincie door middel van de regels van de verordening bevordert dat leegstaande monumentale panden binnen bestaand stedelijk gebied worden hergebruikt om te bewerkstelligen dat deze panden in stand gehouden worden. Daarbij kan gedacht worden aan een verplichting om in de plantoelichting te verantwoorden waarom een ontwikkeling niet door middel van hergebruik van bestaande monumenten kan worden verwezenlijkt. Tot slot staan wij stil bij de verplichting om nieuwe stedelijke ontwikkelingen regionaal af te stemmen. De omgevingsverordening Gelderland bepaalt bij voorbeeld dat perifere detailhandelslocaties en grootschalige detailhandelsvoorzieningen met een bovenlokale functie slechts zijn toegestaan als hierover regionale afstemming heeft plaatsgevonden.¹⁹ Zijn dergelijke verplichtingen verenigbaar met de nieuwe Ladder? Op grond van de nieuwe Ladder bestaat er geen verplichting meer om in het kader van de behoeftetoets voor alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen te verantwoorden dat regionale afstemming heeft plaatsgevonden.²⁰ Voor ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgende effect hebben, hoeft geen regionale afstemming plaats te vinden.²¹ In de Nota van Toelichting wordt benadrukt dat bovenlokale afstemming van groot belang is en dat het aan provincies is om de bovenlokale afstemming en samenwerking in het kader van verstedelijking actief te stimuleren, wanneer deze door gemeenten onvoldoende tot stand wordt gebracht.²² Gelet op deze expliciete overweging menen wij dat het voorschrijven van regionale afstemming voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen niet in strijd is met de door de wetgever nagestreefde vereenvoudiging. ●

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 2.1.1. van de Verordening ruimte van Zuid-Holland.

¹⁶ NvT, p. 11.

¹⁷ Zie (ook) NvT, p. 11.

¹⁸ Op grond van artikel 5.20 van de Wabo is de rijksladder niet van toepassing op planologische kruimels.

¹⁹ Artikel 2.3.3.2 lid 3 van de Omgevingsverordening Gelderland.

²⁰ NvT, p. 7.

²¹ NvT, p. 7.

²² NvT, p. 8.