

Struikelt gebiedsontwikkeling 2.0 over de Ladder voor duurzame verstedelijking?

1. Inleiding

Overheden kiezen bij ruimtelijke ordening steeds vaker voor flexibele bestemmingen. Door ruime, gemengde bestemmingen op te nemen, kan worden ontwikkeld vanuit een behoefte en krijgt de markt tot op zekere hoogte de vrije hand. De overheid behoudt de regie, maar blijft meer op de achtergrond. Door flexibiliteitsbepalingen op te nemen, kan makkelijker worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en trends: gebiedsontwikkeling 2.0.¹ Juist gemengde bestemmingen kunnen leegstand voorkomen. Als bijvoorbeeld een winkel niet goed loopt, dan kan op die locatie eenvoudig een koffiebar worden gevestigd. Het flexibel omgaan met de ruimtelijke ordening past ook bij de naderende Omgevingswet, op basis waarvan met het Omgevingsplan nog veel meer flexibiliteit zal worden verkregen.²

Leegstaande ruimten en gebouwen opvullen en onnodige nieuwbouw voorkomen, is ook het doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder). Met de Ladder beoogt de wetgever zorgvuldig ruimtegebruik na te streven. Het is echter ook juist de Ladder die flexibel bestemmen lastig kan maken. Daarbij is het met name een strikte toepassing van de eerste trede die een obstakel kan vormen voor flexibiliteit in ruimtelijke besluiten. Op deze problematiek wordt ingegaan in deze bijdrage. Er wordt uiteengezet in welke gevallen en op welke wijzen de Ladder flexibiliteit in ruimtelijke besluiten kan bemoeilijken. Hierbij wordt ingegaan op zowel beperkingen ten aanzien van de voorziene ontwikkeling zelf als ten aanzien van het bepalen van het aanbod. Ten slotte wordt kort stilgestaan bij een mogelijke oplossing.

2. De Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is vastgelegd in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De Ladder vormt een motiveringseis voor ruimtelijke besluiten die voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hiermee wordt ingezet op regionale afstemming om zo onnodig beslag op de ruimte te voorkomen. De Ladder verplicht overheden ertoe om in de toelichting op ruimtelijke besluiten te motiveren dat er behoefte bestaat aan de voorziene ontwikkeling. Daarbij moeten drie treden worden beklommen. Indien de voorziene ontwikkeling niet voldoet aan een van de treden, dan zal het ruimtelijke plan de eindstreep niet halen. Het is dus van groot belang dat goed wordt gemotiveerd dat aan de treden wordt voldaan. De Ladder is enkel van toepassing op ruimtelijke plannen³ die voorzien in een stedelijke ontwikkeling⁴ (art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro) die nieuw⁵

1 Organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie vormen nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling. Zie ook E.J. van Baardewijk, M.J. van Haan en E.R. Hijmans, 'Nieuwe Stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I-VI)', BR 2013/60 (deel I), BR 2013/74 (deel II), BR 2013/88 (deel III), BR 2015/18 (deel IV), BR 2015/29 (deel V) en BR 2015/39 (deel VI).

2 Met de Omgevingswet wordt overgestapt op het Omgevingsplan: het planologische instrument waarmee zeer ruime bestemmingen mogelijk gemaakt zullen worden.

3 Zie Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking van het ministerie van IenM, p. 7-8. Bestemmingsplannen, inpassingsplannen en de omgevingsvergunning strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo vallen hier in ieder geval onder.

4 Zie voor aanvulling op de definitie de Handreiking.

5 Er is geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als sprake is van een continuering van de planologische situatie en er geen nieuwbouw waardoor het ruimtebeslag toeneemt, is vereist.

is. Kleinschalige ontwikkelingen⁶ worden uitgezonderd van de toepassing van de Ladder. Pas als aan deze voorwaarden wordt voldaan, moet worden getoetst aan de Ladder.⁷

De eerste trede komt erop neer dat moet worden voorzien in een actuele, regionale behoefte. Door middel van het bepalen van de vraag en het aanbod moet worden beoordeeld of er uitbreidingsruimte bestaat voor de voorziene ontwikkeling. Aan de hand van concreet onderzoek moet worden aangetoond dat er een behoefte bestaat aan de voorziene ontwikkeling. Daarbij komt het, kort gezegd, neer op de vraag min het aanbod. De omvang van zowel de vraag als het aanbod dient onderbouwd te worden door actueel onderzoek. Op die manier wordt de kwantitatieve behoefte bepaald. Er kan ook een kwalitatieve behoefte bestaan aan de voorziene ontwikkeling. Deze kwalitatieve behoefte en de overige treden van de Ladder worden in deze bijdrage onbesproken gelaten.

3. Beperkingen eerste trede

De eerste trede vormt een uitgebreide toets die flexibel bestemmen op een aantal wijzen kan beperken. Ten eerste dient namelijk te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan.⁸ Dat betekent dat alle mogelijke ontwikkelingen die een plan bevat, moeten worden meegenomen in deze toets. Indien een gemengde bestemming is opgenomen, dan is nog niet duidelijk hoe deze precies zal worden ingevuld. Juist vanwege de gewenste flexibiliteit wordt veelal immers een gemengde bestemming opgenomen. Om te voldoen aan de eerste trede, en dus een 'ladderproof' plan te krijgen, dient van het maximaal mogelijke op basis van die gemengde bestemming te worden uitgegaan. Hoe dient dit voor een gemengde bestemming te worden bepaald?⁹

Als een gemengde bestemming wordt opgenomen op basis waarvan verschillende functies mogelijk worden gemaakt, dan dient per mogelijke functie te worden getoetst aan de eerste trede. Per functie moet dus worden nagegaan of er een actuele behoefte bestaat.¹⁰ Dat is vrij complex en zal tot problemen kunnen leiden in relatie tot de omvang van de beschikbare uitbreidingsruimte. Op basis van een gemengde bestemming wordt doorgaans meer mogelijk gemaakt per functie dan dat uiteindelijk daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Ook vergroot dit vereiste de onderzoekslast. Er dient immers nu voor alle mogelijke functies een onderzoek te worden gedaan uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden, terwijl indien een gedetailleerd plan wordt opgesteld dit vaak kan worden beperkt tot één functie (die positief wordt bestemd) en kan worden gebaseerd op meer concrete parameters.

Een voorbeeld. Gemeente X stelt een bestemmingsplan vast om een bepaald gebied te ontwikkelen. Omdat de gemeente nog niet een helder eindbeeld voor het gebied voor ogen heeft en om de markt de vrije hand te bieden, wordt gekozen voor een gemengde bestemming voor het gehele plangebied. Op basis van deze bestemming zijn de functies maatschappelijk, detailhandel, wonen en kantoren toegestaan. In dit geval dient per functie te worden getoetst of sprake is van een actuele regionale behoefte. In plaats van onderzoek naar één functie, dient nu dus onderzoek naar alle mogelijke functies te worden gedaan. Dit verhoogt de onderzoekslast. Daarbij dient – zoals hiervoor al benoemd – per functie ook te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Indien in de gebruiksregels geen maxima zijn opgenomen, dan zou dat betekenen dat per functie voor de gehele omvang van het plangebied moet worden nagegaan of sprake is van een actuele behoefte. Indien deze gemeente kampt met weinig uitbreidingsruimte voor één of meer van de functies, dan zal het wellicht lastig worden om voor deze functie de actuele behoefte aan te tonen. Er zal immers moeten worden uitgegaan van het maximaal planologisch mogelijke, terwijl uiteindelijk misschien minder gerealiseerd zal worden. Door het inkaderen van de gebruiksregels zal hieraan tegemoet gekomen kunnen worden.

6 De uitzondering voor kleinschaligheid volgt uit jurisprudentie en is daarmee geen wettelijke uitzondering. De grens voor kleinschaligheid is in de jurisprudentie echter nog niet uitgekristalliseerd.

7 Zie voor een uitgebreidere toelichting op de begrippen de blogberichten die over de Ladder zijn verschenen op www.blogomgevingsrecht.nl.

8 ABRvS 26 maart 2014, 201400629/2/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1192, r.o. 3.4.

9 De maximale planologische mogelijkheden moeten ook worden bepaald als een plan voorziet in een uitwerkingsplicht of een wijzigingsbevoegdheid. In dat geval moet al bij de vaststelling van het 'moederplan' de aanvaardbaarheid van de daarmee mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkelingen worden beoordeeld. Zie bijv. ABRvS 4 maart 2015, 201308866/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:609, r.o. 12.13 en ABRvS 4 september 2013, 201301966/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1038, r.o. 4.3.

10 ABRvS 26 maart 2014, 201400629/2/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1192; ABRvS 26 februari 2014, 201305787/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:653.

4. Beperkingen flexibiliteit bij bepalen aanbod

Vornoemde toetsingseisen bij de eerste trede van de Ladder werken twee kanten op bij het beoordelen of er een actuele behoefte bestaat. Enerzijds dus – zoals besproken – voor het bepalen van de omvang van de beoogde ontwikkeling zelf, in het kader van de eerste toets. Anderzijds speelt dit bij het bepalen van het aanbod om zo de uitbreidingsruimte te bepalen. Er kan daarbij niet worden volstaan met het feitelijke aanbod in de regio. Onderzocht moet worden wat de maximale planologische mogelijkheden zijn binnen de regio. Bij het bepalen van het aanbod moet dus ook betrokken worden dat wat wellicht niet feitelijk gerealiseerd is, maar planologisch gezien wel mogelijk is. Het gaat dus om de harde plancapaciteit. Indien in de regio gemengde bestemmingen aanwezig zijn, op basis waarvan meerdere functies mogelijk zijn, dan zal dit moeten worden betrokken bij het bepalen van het aanbod per functie.

Terugkomend op eerder genoemd voorbeeld. Om een ladderproof plan te krijgen, zal gemeente X aan de eerste trede dienen te toetsen. Onderdeel daarvan is het bepalen van het aanbod in de regio. Daarbij gaat het om de harde plancapaciteit, en kan niet worden volstaan met het feitelijke aanbod. Indien in deze gemeente in veel bestemmingsplannen gewerkt wordt met gemengde bestemmingen, dan heeft dit gevolgen voor de omvang van het aanbod in die gemeente en dus voor de uitbreidingsruimte. Er zal, om het aanbod te bepalen, ook moeten worden gerekend met de gemengde bestemmingen op basis waarvan bijvoorbeeld de functie detailhandel mogelijk is. Het is onvoldoende om enkel de omvang van de concrete/feitelijke detailhandel te betrekken bij de omvang van het aanbod. Ook de omvang van de niet gerealiseerde maar planologisch wel mogelijk gemaakte detailhandel moet worden meegerekend bij het bepalen van het aanbod. Dit gegeven leidt ertoe dat de berekende uitbreidingsruimte zeer beperkt kan zijn, terwijl feitelijk (en markttechnisch gezien) nog wel voldoende uitbreidingsruimte bestaat.

5. Tot slot

Gelet op het voornoemde kan een te strikte toepassing van de Ladder de flexibiliteit in de ruimtelijke ordening belemmeren. Dit lijkt niet in overeenstemming met het doel van de Ladder: zorgvuldig ruimtegebruik. Juist flexibel bestemmen kan daaraan bijdragen. Om te voorkomen dat een te strikte toepassing van de Ladder gemengde bestemmingen in de weg staat, zou ervoor gekozen kunnen worden om onbenutte functies uit de markt te halen. Indien op basis van een gemengde bestemming meerdere functies mogelijk zijn, maar sinds jaar en dag dezelfde functie wordt uitgevoerd, dan zouden de overige functies eraf gehaald (weg bestemd) kunnen worden. Daarmee zou meer uitbreidingsruimte ontstaan. Nadeel is echter wel dat dit soort acties planschade kan oproepen (de gebruiksmogelijkheden worden immers beperkt) en de gewenste flexibiliteit zal doen afnemen.

Een andere, wellicht meer gewenste, oplossing vormt het ten aanzien van de harde plancapaciteit toepassing geven aan het in de jurisprudentie geaccepteerde adagium 'representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden'. Er zou gemotiveerd aangegeven kunnen worden dat het niet realistisch is dat daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van de maximale planologische mogelijkheden. Dit vindt tot op heden met name toepassing bij het bepalen van de uitgangspunten voor het berekenen van het benodigde aantal parkeerplaatsen of te verrichten milieuonderzoek.¹¹ Het is denkbaar dat dit ook uitkomst kan bieden bij het bepalen van het aanbod, en dus de uitbreidingsruimte, voor de toets aan de eerste trede, maar dit is tot op heden nog niet toegepast in de jurisprudentie. Het ligt overigens minder voor de hand dat dit ook kan worden ingezet ten aanzien van de voorziene ontwikkeling zelf. Als deze met een gemengde bestemming planologisch mogelijk wordt gemaakt, dan verdient het aanbeveling om de planologische mogelijkheden per functie in de gebruiksregels zo veel mogelijk te begrenzen (in oppervlakte, hoogte enz.). Om dan vervolgens te stellen dat het niet realistisch is dat dit geheel zal worden ingevuld, lijkt niet opportuun. In dat geval zou immers ervoor gekozen worden om een en ander nader te begrenzen in de gebruiksregels.

Flexibel omgaan met flexibele bestemmingen bij de Laddertoets is gewenst. Een te strikte uitleg lijkt niet in overeenstemming met het beoogde doel van de Ladder. De jurisprudentie over de Ladder is volop in ontwikkeling. Jurisprudentie

11 ABRvS 18 april 2014, 201309914/2/R1, ECLI:NL:RVS:2014:1502, r.o. 7; ABRvS 24 juli 2013, 201211005/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:484, r.o. 7-7.2; ABRvS 13 februari 2013, 201108336/1/R1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1262, r.o. 5.2-5.3; ABRvS 4 april 2012, 201004316/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BW0780, r.o. 2.25.2.

over 'de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden' ten aanzien van de harde plancapaciteit, is echter op dit moment nog niet voorhanden. Iets om naar uit te kijken! ¹²

Daniëlle Roelands-Fransen
Laura van der Meulen

12 Daniëlle Roelands-Fransen en Laura van der Meulen zijn beiden advocaat gespecialiseerd in het omgevingsrecht bij Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn.