



Ladder belemmert flexibele planning

Robin Aerts en Laura van der Meulen zijn advocaten bij Pelsrijcken & Droogleever Fortuijn

De praktijk roept om flexibel bestemmen en naar verwachting neemt deze vraag onder de Omgevingswet alleen maar toe. Om tegemoet te komen aan deze wens, is aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking gewenst. Op dit moment struikelt de gewenste flexibiliteit nog te vaak over de treden van de Ladder. De minister heeft dit ook ingezien en wil tegemoetkomen aan de wensen uit de praktijk. Dit mondt uit in een Ladder 2.0. »

← Leegstand in het centrum van Den Haag. Elke vierkante meter telt mee bij het bepalen van de 'harde' plancapaciteit.

De vraag hoe flexibel de Ladder voor duurzame verstedelijking is, speelt in het bijzonder bij de eerste trede. Deze eerste trede toetst of er sprake is van een actuele regionale behoefte aan een voorziene ontwikkeling. Kort gezegd komt het neer op vraag minus aanbod. Op basis daarvan moeten provincies en gemeenten bepalen of er uitbreidingsruimte bestaat voor een bepaalde ontwikkeling. De eerste trede is een uitgebreide toets. De behoefte moet namelijk worden aangetoond aan de hand van concreet onderzoek.

Bij flexibel bestemmen is het van belang dat bij de toets aan de eerste trede wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Dat betekent allereerst dat wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in de toets moeten meewegen. Bij vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht, moet al worden onderzocht of de daarmee mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkelingen voorzien in een actuele regionale behoefte. De toets aan de Ladder mag dus niet worden uitgesteld naar het moment dat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van zo'n uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid. Ten tweede betekent de eis betreffende de maximale planologische mogelijkheden dat

bij gemengde bestemmingen voor iedere mogelijke functie moet worden aangetoond dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. Dat maakt de toets uitgebreid en complex. Immers, op basis van een gemengde bestemming is doorgaans meer mogelijk dan daadwerkelijk per mogelijke functie zal worden gerealiseerd.

Het dilemma laat zich het best verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Stel dat met een ruimtelijk besluit wordt voorzien in 1.000 m² bvo gemengde bestemming. Binnen de gemengde bestemming zijn de functies detailhandel, horeca en maatschappelijk toegestaan. Gelet op de toets aan de eerste trede van de Ladder zul je dus voor alle drie de functies inzichtelijk moeten maken dat een actuele regionale behoefte bestaat aan een uitbreiding van 1.000 m² bvo per functie. Het ligt echter meer voor de hand dat de oppervlakte wordt verdeeld over de drie mogelijke functies, dus bijvoorbeeld 400 m² bvo detailhandel, 400 m² bvo horeca en 200 m² bvo maatschappelijk. Desondanks is men verplicht om op basis van de toets aan de eerste trede per functie aan te tonen dat er een actuele behoefte bestaat aan 1.000 m² bvo.

Harde plancapaciteit

Behalve dat je bij het bepalen van de vraag



moet uitgaan van de maximale planologische mogelijkheden maakt de Ladder flexibel bestemmen ook lastig vanwege het bepalen van het bestaande aanbod. Daarbij geldt namelijk de harde plancapaciteit als uitgangspunt. Niet alleen het feitelijk aanwezige aanbod in de regio, maar ook het nog niet bestaande aanbod dat in ruimtelijke besluiten al wel is voorzien, moet meetellen. Hierdoor komt flexibel bestemmen lastig door de Laddertoets. Dus van alle gemengde bestemmingen in de regio zal het nog niet gerealiseerde aanbod moeten meewegen bij de toets aan de eerste trede. Als er 1.000 m² bvo harde plancapaciteit bestaat die door drie verschillende functies is in te vullen, dan is men verplicht om per mogelijke functie deze harde plancapaciteit te betrekken bij het bepalen van het aanbod.

De juridische werkelijkheid rond de Ladder komt wellicht wat theoretisch over. Ter illustratie een voorbeeld uit de praktijk: het bestemmingsplan 'Monnickendam Binnen de Vesting 2013'. Dit bestemmingsplan beoogde flexibiliteit. Een aantal bestemmingen mocht worden gewijzigd in een aantal andere functies (detailhandel, horeca, wonen en dienstverlening). Zoals hiervoor besproken moet je bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid al aantonen dat er behoefte bestaat aan de functies die daarmee mogelijk worden gemaakt. De gemeenteraad had dit bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet onderkend, alleen de behoefte aan detailhandel was aangetoond. Daarom oordeelde de afdeling dat de wijzigingsbevoegdheid op dit punt onzorgvuldig tot stand was gekomen. Door middel van een zogenaamde 'bestuurlijke lus' werd de gemeente in de gelegenheid gesteld om dit gebrek te helen.

De Omgevingswet en de Ladder

Op dit moment wordt met man en macht gewerkt aan de Omgevingswet. Deze bundelt en vervangt ongeveer 26 wetten op het gebied van het omgevingsrecht. Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2018 in werking. Onder de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat algemene regels op gemeentelijk niveau die strekken tot bescherming van de goede fysieke leefomgeving.

Een bestemmingsplan wordt vastgesteld voor een periode van tien jaar. Onder de Omgevingswet wordt de planperiode losgelaten; een omgevingsplan kan in beginsel voor onbepaalde periode worden vastgesteld. In de praktijk leidt dit waarschijnlijk tot de roep

De Ladder gaat uit van de maximale planologische mogelijkheden

om meer globalere bestemmingsplannen die meer ruimte laten voor flexibel bestemmen. Door een globaal bestemmingsplan ontstaat – ook voor een langere periode – immers meer juridische ruimte om flexibel te kunnen inspelen op actuele ruimtelijke ontwikkelingen. De belemmeringen die de Ladder op dit moment opwerpt voor flexibel bestemmen zullen zich daarom ook onder de Omgevingswet blijven voordoen. Daarbij is van belang dat de Ladder onder de Omgevingswet de status krijgt van een instructieregel van het Rijk. Concreet betekent dit dat (de toelichting bij) het Omgevingsplan ook straks onder de Omgevingswet 'Ladderproof' moet zijn.

De Ladder 2.0

Dat de Ladder verlamd kan werken bij het opstellen van globale en flexibele bestemmingsplannen wordt door minister Schultz van Haegen als een van de belangrijke knelpunten gesignaleerd en erkend. Om deze en andere knelpunten op te lossen, is zij voornemens om de Ladder aan te passen.

Op 23 november 2015 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de voorgenomen aanpassing. Om het knelpunt rond het toepassen van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen op te lossen, denkt de minister aan het aanpassen van het begrip 'actuele regionale behoefte'. Door te kiezen voor een ander begrip wordt volgens de minister rechtgedaan aan het doel van de Ladder, terwijl dit begrip tegelijkertijd eenvoudiger moet zijn in de toepassing bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Overwogen wordt om het begrip 'nut en noodzaak' te gaan hanteren. Het is de bedoeling de aangepaste Ladder per 1 januari 2017 in werking te laten treden. Volgens de minister zou de Ladder dan vervolgens zonder inhoudelijke wijziging kunnen worden ingepast in het systeem van de Omgevingswet. «