

WIE IS BANG VOOR DE LADDER?

‘Alles staat of valt met een goede onderbouwing’

De Ladder voor duurzame verstedelijking is de schrik van menig gemeente met ruimtelijke ambities. Voor je het weet sleept een buurgemeente of verongelijkte grootgrutter die concurrentie vreest van een andere grootgrutter je voor de rechter. Drie jaar na introductie van het instrument en 100 beroepsprocedures verder blijkt de soep vaak niet zo heet gegeten. Maar dat kan veranderen als de minister ‘een regionale behoefte’ verandert in ‘nut en noodzaak’ als primaire eis voor een bouwplan.

Sinds 2013 vervangt de Ladder voor duurzame verstedelijking de SER-ladder. Waar de SER-ladder kaders stelde ten aanzien van duurzaam ruimtegebruik op bedrijventerreinen, is de Ladder ook van toepassing op de functies wonen, kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen. De Ladder moet voorzien in een zorgvuldig ruimtegebruik en gemeenten zijn voor het toewijzen van een bestemming of wijzigingsbesluit verplicht dit te toetsen aan drie criteria of ‘trede’ van de Ladder (zie figuur). Maar die criteria zijn voor meerdere vitleg vatbaar en de Ladder is momenteel dan ook inzet van een stevige twist tussen de Binnenstadsvereniging in Assen

en de gemeente Assen, die op het punt staat haar fiat te geven aan de bouw van een Factory Outlet Center (FOC) bij het TT-circuit.

Drie onderzoeksbureaus (CityWorks, B@S Consultants en Strabo) die in opdracht van de gemeente en de provincie de planologische haalbaarheid onderzochten, spraken eind vorig jaar de verwachting uit dat het FOC de toets van de Ladder kan doorstaan, ondanks een door hen berekende groei van de winkelleegstand van 11,4% nu tot maximaal 12,1% als gevolg van de komst van het outletcenter. De Binnenstadsvereniging is het met die ‘optimistische schatting’ oneens en laat in contra-expertise door het



DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKE BESTAAT UIT DRIE TREDE

Trede 1

Is er een regionale behoefte?

NEE	JA
Stop met de procedure of pas uw plan zodanig aan dat het past bij de regionale behoefte.	Ga naar trede 2.

Trede 2

Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen in bestaand stedelijk gebied?

NEE	JA
Ga naar trede 3.	U bent (voor dit deel) klaar met de motivering.

Trede 3

Zoek een locatie die multimodaal is ontsloten of kan worden ontsloten voor de resterende regionale behoefte.

Nijmegen bureau DTMP het onderzoek kritisch tegen het licht houden. Hierdoor kan ze bij een eventuele beroepsprocedure bij de Raad van State de deugdelijkheid van de gemeentelijke Laddertoets motiveren.

Een garantie op een 'goede afloop' durft Ronald van Velzen van CityWorks overigens niet te geven. 'We hebben gekeken naar hoe de Raad van State tot dusver is omgegaan met de Ladder en spreken op basis daarvan de verwachting uit dat het project, mits goed gemotiveerd, de toets van de Ladder kan doorstaan. Maar er is nog nooit een project van deze omvang aan de Laddertoets onderworpen en zowel de Ladder als de Raad van State zijn continu in beweging. Zelfs bij de beoordeling van een plan voor de bouw van een supermarkt is de uitslag vaak ongewis.'

Weinig houvast

De Ladder biedt dus weinig houvast, tot frustratie van gemeenten die sinds het overdragen van de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening naar decentrale overheden zijn aangewezen op de Ladder bij het toewijzen van ontwikkelruimte. De Ladder is dan ook niet voor niets onderwerp van discussie. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling en directeur bij projectontwikkelaar BPD, wil zelfs helemaal van het instrument af ('de brand erin'). In plaats daarvan wil hij de provincie verplichten goede afwegingen te maken over nieuwe plannen voor winkelgebieden en bedrijventerreinen. (zie figuur)

5

VAN DE LADDER

Peter van Geffen, directeur bij Stec Groep, is blij met de brief van de minister, maar wijst ook op de rol van de decentrale overheid. 'De Ladder is nu sterk gejuridiseerd doordat gemeenten er te weinig mee hebben gedaan. Er is veel commotie rondom het onduidelijke begrippenkader zoals dat in artikel 3.1.6 van het Bro wordt beschreven. Om die reden worden termen als "stedelijke ontwikkeling" en "algemene regionale behoefte" nu nog vaak ingevuld door de bestuursrechter, terwijl dit natuurlijk door beleid zou moeten gebeuren. Al kunnen we op basis van de bestaande jurisprudentie nu enigszins invulling geven aan hoe we deze begrippen in beleid zouden moeten omschrijven.'

Hij sluit af met een aantal tips aan gemeenten over hoe ze hun bedrijventerreinbeleid ten overstaan van de Ladder moeten vormgeven:

1. Maak regionale afstemming zichtbaar en herijk een en ander minimaal iedere twee jaar op basis van actuele inzichten. Maak hierbij ook keuzes en deprogrammeer. Te veel hard aanbod is een groot risico vanuit de Ladder.
2. Maak een duidelijke kwalitatieve segmentering van de vraag, bijvoorbeeld grootschalig/logistiek, campussen versus lokale terreinen. Vertaal dit ook in wat je wel en niet mogelijk maakt in het bestemmingsplan.
3. Maak in je bestemmingsplan een uitgebreide, systematische toelichting op de Ladder, waarin staat: actuele regionale behoefte (lange termijnvraag, zowel kwantitatief als kwalitatief, harde plancapaciteit, regionale afstemming), inbreidingsmogelijkheden, ontsluiting en effecten op leegstand/veroudering.
4. Houd in je regio of gemeente regelmatig een bijeenkomst over de Ladder om samen te doorleven wat de Ladder vraagt en bijvoorbeeld recente uitspraken van de Raad van State door te nemen.
5. Ontwikkel alleen nieuwe bedrijventerreinen die veel toevoegen ten opzichte van bestaande, die dus niet bestaande terreinen leegtrekken.

De 'regionale behoefte' uit de eerste trede is een van de lastige begrippen die in acht moeten worden genomen bij het motiveren van een plan. Zo moet er sprake zijn van een regionale afstemming, waarbij helder moet zijn wat de toekomstige vraag naar de gewenste ontwikkeling is. Daarnaast moet de programmering Ladderproof zijn. Zo moet de nieuwe functie geen regionaal overaanbod tot gevolg hebben. Daarvoor is afstemming binnen de regio nodig over de kwalitatieve en kwantitatieve voorraad

op basis van actuele cijfers. Maar wat is 'de regio' precies?

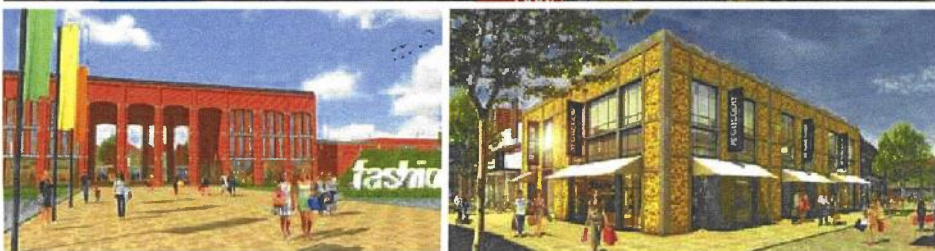
'Het is lastig om de regio vast te stellen, omdat dit afhankelijk is van de omstandigheden per geval, zegt omgevingsrechtadvocaat Laura van der Meulen van Pels Rijkken & Droogleevers Fortuijn. 'De beoogde ontwikkeling bepaalt de regio. In de Handreiking Ladder door duurzame verstedelijking van het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt per type ontwikkeling aangegeven op welke wijze de regio kan worden vastgesteld. De Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State heeft bepaald dat waarde mag worden toegekend aan de inhoud van de handreiking. Uiteindelijk hangt de regio af van de omstandigheden van het geval. De regio van een outletcenter is bijvoorbeeld groter dan de regio van een "gewone" kledingwinkel. Met goed onderzoek en een goede motivering kom je echter een heel eind.'

Kwantitatieve behoefte doorslaggevend

Een belangrijk kritiekpunt is dat de 'behoefte' primair in meters zou worden vertaald. 'Dat is niet helemaal juist. In de praktijk blijkt de bestuursrechter ook niet geheel blind voor kwalitatieve argumenten, die worden gebruikt om te motiveren waarom een bepaalde ontwikkeling aan de Laddertoets zou voldoen', stelt omgevingsrechtadvocaat Daniëlle Roelands-Fransen en partner bij Pels Rijkken en Droogleevers Fortuijn. 'Bij de ontwikkeling van het Heerlense Maankwartier hechte de rechter waarde aan het oordeel van de gemeente dat een centrum op die plek een boost zou geven aan de Heerlense economie die niet met een revitalisering van bestaand aanbod kan worden gerealiseerd. Ook in Zaansrad kwam de komst van de Ikea door de toets van de Ladder, enkel en alleen omdat er sprake zou zijn van een kwalitatieve behoefte. Uiteindelijk is echter vaak de kwantitatieve behoefte doorslaggevend.'

Roelands-Fransen wil niet speculeren over de kans van slagen van het outletcenter in Assen. Wel dat alles staat of valt met een goede onderbouwing. 'Het zal ervan afhangen hoe die concrete Laddertoets wordt ingevuld en wat er tegenin wordt gebracht door mogelijke tegenstanders.'

De tweede trede – 'Is de regionale behoefte op te vangen in bestaand stedelijk gebied?' – kan ook een lastige toets zijn. 'Als je het



zo letterlijk leest, moet je op zoek naar een locatie in de bestaande stad waar al bebouwing is. De werkelijke afweging is soepeler. Zo kan een als stedelijk bestemd gebied dat feitelijk nog niet gerealiseerd is, ook als "bestaand stedelijk gebied" worden aangemerkt', aldus Van der Meulen.

70 procent zaken ongegrond

Sinds de inwerkingtreding van de Ladder wordt het instrument regelmatig in beroepszaken als beroepsgrond gebruikt en heeft de bestuursrechter inmiddels geoordeeld over een significant aantal beroepszaken. Uit een jurisprudentieonderzoek van het ministerie blijkt dat van de onderzochte zaken zo'n 70 procent ongegrond werd verklaard. In het merendeel waren de dagere private partijen (bijvoorbeeld retailers) die hun markt bedreigd zagen worden door de komst van een concurrerende aanbieder. Van der Meulen: 'Een concurrentiebelang is geen grond voor een beroep op de Ladder, het relativiteitsvereiste staat daarbij in

de weg. Het primaire doel van de Ladder is immers zorgvuldig ruimtegebruik.' In tweede instantie waren de dagere publieke partijen. Zo tekende de gemeente Lansingerland beroep aan tegen het bestemmingsplan Glasporel+ van de gemeente Waddinxveen, die voorzag in de vestiging van een nieuw distributiecentrum van de Lidl (zie kader).

Op 23 november jongsleden stuurde minister Schultz een brief aan de Tweede Kamer waarin ze een voorzet doet op de modernisering van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Het instrument, dat tot hoge onderzoekslasten leidt, blijkt voor sommige gemeenten aanleiding om te opteren voor een gedetailleerd bestemmingsplan waarbij bestemmingen vooraf zijn ingekaderd. Ook de minister maakt melding van het 'onduidelijk begrippenkader' en onduidelijkheid rondom eisen ten aanzien van regionale afstemming. Het lastige begrip 'regionale behoefte' wil de minister zodanig aanpas-

MEER PRAKTIJKCASES

VEILINGTERREIN, BEMMEL - BEROEP GEGROND/ONGEGROND
Het Veilingterrein in Bemmels is eind vorig jaar onderuit gegaan op de Ladder. Het Veilingterrein in Bemmels is eind vorig jaar onderuit gegaan op de Ladder, ofschoon er sprake is van herontwikkeling van een bestaand terrein. Er hangt domweg te veel aanbod boven de markt waarmee de bestaande vraag in beginsel kan worden bediend. De gemeente Lingewaard bracht in haar verdediging in dat het herontwikkelde veilingterrein wel voorziet in een kwalitatieve behoefte, maar volgens de bestuursrechter wordt deze claim onvoldoende door onderzoek gestaafd. Het plan werd verworpen.

DOORNSPIJK, ELBURG - BEROEP GEGROND/ONGEGROND
De gemeente Elburg motiveerde volgens de bestuursrechter niet goed

genoeg waarom bedrijventerrein Doornspijk in Elburg nodig is. De gemeente kon volgens de bestuursrechter van de Raad van State onvoldoende hardmaken waarom bestaand regionaal aanbod niet kon voorzien in de regionale behoefte.

GLASPAREL+, WADDINXVEEN - BEROEP GEGROND/ONGEGROND

De gemeente Lansingerland wilde inzage in de procedure van het bestemmingsplan Glasporel+ van buurgemeente Waddinxveen, die ruim 30 hectare agro-gelieerd bedrijventerrein wilde transformeren naar modern gemengd terrein om zo de komst van de Lidl mogelijk te maken. Lansingerland ving bot. Voor de regio Midden-Holland zou de toevoeging van de metrages kunnen worden verantwoord, maar er werd niet gekeken naar de 5 kilometer

verderop gelegen regio waar ruim 120 hectare modern gemengd bedrijventerrein beschikbaar was. De Lidl zou ook daar kunnen worden ingepast, maar de grondprijs werd te hoog geacht. In de beroepsprocedure die de gemeente Lansingerland aanspande tegen Waddinxveen stond vooral de tweede trede van de Ladder centraal (bestaand stedelijk gebied), want een groot deel van de bedrijventerreinen in Lansingerland was reeds bestemd, in ontwikkeling en zodanig als 'bestaand aanbod' aan te merken. De rechter oordeelde echter dat er aan de zorgvuldigheidseisen van de Ladder is voldaan en verklaarde het beroep ongegrond.

sen dat het leidt tot een 'vereenvoudiging van de toepassing in de praktijk, onder andere bij globale en flexibele bestemmingsplannen'. Schultz: 'Ik overweeg actuele regionale behoefte te vervangen door het begrip "nut en noodzaak".'

Het motiveren van 'nut en noodzaak' lijkt op het eerste gezicht echter veel ingewikkelder dan het aantonen van een 'regionale behoefte'. Voor de Asser Binnenstadsvereniging kan dit een houvast zijn dat ze vooruitlopend op de aanpassingen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in de strijd kan gooien in het gevecht tegen de outlerplannen van de gemeente. Want, beargumenteert voorzitter Peter Sluyter van de Binnenstadsvereniging, 'nut en noodzaak sluiten veel beter aan bij het doel van de Ladder - een verantwoord ruimtegebruik - terwijl je met de regionale behoefte veel meer een economische vraag stelt'.

Sluyter vervolgt: 'De ruimtelijke ordening wordt niet bepaald door wat economisch mogelijk is. De grote ruimtelijke afweging die je maakt, is wat je doet met je binnensteden en wat voor leegstandseffecten een ontwikkeling in de wei heeft. De onderzoekers van de gemeente en de provincie zeggen dat dat laatste wel meevalt. Onze bevindingen zijn anders.'

De gemeenteraad van Assen heeft inmiddels in meerderheid aangegeven de komst van het FOC te zullen steunen. De Binnenstadsvereniging zal het er niet bij laten zitten. De bestuursrechter heeft het laatste woord.

Nog een (lees)tip:

Lees op pagina 36 hoe de provincie met een provinciaal inpassingsplan (PIP) wel degelijk een streep kan trekken door 'onberoeplijke plannen'.