



Flexibel bestemmen en de Ladder, gaat dat samen?

* De Ladder is sinds 1 oktober 2012 vastgelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening.

Na een enigszins stille entree* heeft de Ladder voor duurzame verstedelijking de afgelopen twee jaar voor veel hoofdbreken en een stroom aan jurisprudentie gezorgd. In de praktijk blijkt dat de Ladder flexibel bestemmen behoorlijk kan dwarszitten. Hoe werkt de Ladder en hoe zorgen we voor meer evenwicht tussen zorgvuldig, maar ook flexibel ruimtegebruik?

35 >

De Ladder voor duurzame verstedelijking moet zorgvuldig ruimtegebruik stimuleren. Daarom moet bij het realiseren van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals een nieuwe woonwijk of nieuw bedrijventerrein, aan deze Ladder worden getoetst. De motivering voor nieuw ruimtegebruik bestaat uit het doorlopen van drie treden. Soms gaat de Ladder verder dan de wetgever heeft bedoeld, zeker als het gaat om flexibel bestemmen. In dit artikel gaan wij in op deze problematiek.

Eerst schetsen wij de drie treden van de Ladder. Aan welke vereisten moet een ontwikkeling voldoen? Verder gaan wij in op het toepassingsbereik. Niet iedere ontwikkeling hoeft namelijk te worden getoetst aan de Ladder. Daarna bespreken we hoe de Ladder flexibel bestemmen in de weg kan zitten. Daarbij gaan wij ook in op de door de wetgever aangekondigde wijziging van de Ladder. Juist die wijziging moet flexibel bestemmen gaan vereenvoudigen.

Zo werkt de Ladder

De eerste trede van de Ladder gaat over de vraag of er een behoefte bestaat aan een bepaalde ontwikkeling. Alleen die ontwikkelingen waarvoor een actuele, regionale behoefte bestaat, kunnen voldoen aan de toets van de eerste trede van de Ladder. De behoefte is in de eerste plaats een kwantitatief aspect. Het komt neer op een rekensom: vraag minus aanbod. Hiervoor dient dus de omvang van de vraag naar de betreffende ontwikkeling worden vastgesteld. Daarna moet worden berekend wat het aanbod is: hoeveel is er van een bepaalde ontwikkeling al beschikbaar? Deze rekensom moet met concreet onderzoek in kaart worden gebracht. Als uit dat onderzoek volgt dat het aanbod groter is dan de vraag, dan zal een ontwikkeling niet snel de eerste trede van de Ladder kunnen doorstaan. In dat geval kan soms wel een escape worden gevonden in het kwalitatieve aspect van de behoefte.

Steeds vaker vraagt de praktijk om flexibele bestemmingen. Door ruime bestemmingen op te nemen, kan immers eenvoudig worden ingespeeld op ontwikkelingen in de markt.

P

Een escape: kwalitatieve behoefte

Dat laat zich het beste verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Stel, gemeente X wil een nieuwe woonwijk realiseren, bestaande uit luxe vrijstaande villa's. Uit het behoeftenonderzoek volgt dat er een overaanbod is aan woningen in gemeente X. Dat overaanbod geldt echter juist niet voor woningen in het 'luxe segment'. Integendeel, er is juist nog vraag naar dit type woningen. Vanwege deze behoefte aan deze specifieke woningen, een *kwalitatieve* behoefte, kan de woonwijk toch worden gerealiseerd.

Actuele én regionale behoefte

Let op: een beleidsambitie is onvoldoende om de behoefte aan een ontwikkeling aan te tonen. Er is zoals gezegd concreet onderzoek nodig. Dat onderzoek moet bovendien voldoende *actueel* zijn. En, het is niet altijd voldoende om alleen naar de eigen gemeente te kijken om de behoefte aan een ontwikkeling vast te stellen. De behoefte moet *regionaal* zijn. En dat betekent bij sommige ontwikkelingen dat buiten de gemeentegrenzen

moet worden gekeken voor het bepalen van de omvang van vraag en aanbod. Zo zal een groot bedrijventerein een groter bereik hebben dan een woonwijk. Bij twijfel over de omvang van de regio kan de Handreiking van het ministerie van IenM worden geraadpleegd. In deze Handreiking worden handvatten geboden voor de praktijk. Zo geeft de Handreiking per type ontwikkeling een indicatie van de regio die moet worden gehanteerd bij de toets aan de eerste trede.

Als bij de eerste trede geen behoefte blijkt te bestaan, dan moet van de ontwikkeling worden afgezien. De ontwikkeling zal dan niet ongeschonden voorbij de eerste trede kunnen komen. Als wél een behoefte bestaat aan de ontwikkeling, dan kom je bij de tweede trede.

Kan het binnen de stad?

De tweede trede stelt de vraag of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Als dat het geval is, dan is de tweede trede een eenvoudige toets. Als

het niet mogelijk is de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren, dan moet worden aangehouden dat dit ook niet kan door een bestaande locatie te herstructureren of te transformeren. Er mag dus niet al te eenvoudig buiten bestaand stedelijk gebied worden gebouwd. Dat is ook logisch gelet op het doel van de Ladder: een zorgvuldig ruimtegebruik.

Wat is nu bestaand stedelijk gebied?

Wat is bestaand stedelijk gebied? Met andere woorden: wanneer wordt direct voldaan aan de tweede trede? De definitie is in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Kort gezegd komt het neer op een 'samenstel van bebouwing'. Maar niet alleen asfalt valt daaronder. Ook bijvoorbeeld 'stedelijk groen' is bestaand stedelijk gebied. Naast de definitie dient ook hier weer de Handreiking van het ministerie van IenM te worden geraadpleegd om een goede toets aan de tweede trede uit te kunnen voeren.

Locatie buiten bestaand stedelijk gebied moet passend ontsloten zijn

En dan tot slot de derde trede. Alleen als een ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, moet aan de derde trede worden getoetst. De derde trede komt neer op de vraag of de locatie waar de ontwikkeling wordt voorzien passend ontsloten is voor verschillende wijzen van vervoer. Dus als een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd, dan moet daarvoor wel een passende ontsluiting bestaan. De derde trede is over het algemeen geen strenge toets. De bereikbaarheid van een locatie per auto en per fiets is al snel voldoende.

Wanneer is de Ladder van toepassing?

Een ontwikkeling hoeft alleen aan de Ladder te worden getoetst, als het een nieuwe *stedelijke* ontwikkeling is. Wat daaronder valt, is in het Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd. Ook



Als er een gemengde bestemming op een pand zit, dan kan eenvoudig worden geswitcht tussen bijvoorbeeld horeca, kantoor en detailhandel. Op die manier kan een leegstaand pand na het vertrek van een winkel snel worden gevuld met een koffietentje en vice versa.



Een ontwikkeling hoeft alleen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking te worden getoetst als het een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Bedrijventerreinen, woningen en detailhandel zijn voorbeelden van stedelijke ontwikkelingen.

hier speelt de Handreiking weer een belangrijke rol. Bij twijfel is het dus van belang deze te raadplegen. Bedrijventerreinen, woningen en detailhandel zijn voorbeelden van stedelijke ontwikkelingen. Windturbines en wegen zijn geen stedelijke ontwikkelingen en hoeven dus niet aan de Ladder te worden getoetst. Een mestvergistingsinstallatie en een grootschalig datacentrum daarentegen weer wél.

Als een ontwikkeling wel een stedelijke ontwikkeling is, maar al mogelijk was voor het nieuw te nemen besluit, dan is er geen sprake van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling en hoeft alsnog niet te worden getoetst aan de Ladder. Ook dit moet dus worden nagegaan, voordat wordt begonnen met de treden van de Ladder.

Tot slot is de toepassing van de Ladder afhankelijk van het type besluit waarmee in een ontwikkeling wordt voorzien. Bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen en de uitgebreide omgevingsvergunning strijdig gebruik zijn besluiten die moeten voldoen aan de motiveringsvereiste van de Ladder. Het zogenoemde kruimelgeval hoeft daarentegen niet te voldoen aan de treden van de Ladder.

De Ladder kan flexibel bestemmen in de weg zitten
Steeds vaker vraagt de praktijk om

flexibele bestemmingen. Door ruime bestemmingen op te nemen, kan immers eenvoudig op ontwikkelingen in de markt worden ingespeeld. Als een gemengde bestemming op een pand zit, dan kan eenvoudig worden geswitcht tussen bijvoorbeeld horeca, kan-

De minister wil de Ladder zo aanpassen dat het motiveringsvereiste eenvoudiger toe te passen is bij flexibele bestemmingsplannen

toer en detailhandel. Op die manier kan een leegstand pand na het vertrek van een winkel snel worden gevuld met een koffietentje en vice versa.

Álles toetsen!

De Ladder kan flexibel bestemmen echter lastig maken. De Ladder vereist dat bij de toets aan de treden wordt uitgegaan van hetgeen maximaal mogelijk is. Dat betekent dat iedere ontwikkeling die gerealiseerd kan worden op basis van een ruimtelijk besluit, ook moet worden getoetst aan de Ladder. Als een gemengde

bestemming mogelijk wordt gemaakt op basis waarvan verschillende ontwikkelingen toelaatbaar zijn, dan zal per ontwikkeling in kaart moeten worden gebracht of aan die ontwikkeling een behoefte bestaat. Dat betekent extra onderzoekslasten, terwijl juist niet alle ontwikkelingen naast elkaar gerealiseerd zullen worden. De enige manier om dit te voorkomen, is toch al vooraf in kaart brengen wat precies zal worden ontwikkeld. En dat is nou net niet de wens.

Het wordt eenvoudiger

De minister van IenM heeft dit probleem ook opgemerkt. De blokkade die de Ladder soms vormt bij flexibel bestemmen is een van de redenen waarom de wetgever heeft besloten de Ladder te wijzigen. De wetgever wil de Ladder zo aanpassen dat de motiveringsvereiste eenvoudiger toe te passen is bij flexibele bestemmingsplannen. Ook wil de minister de

Handreiking herzien en verrijken met praktijkvoorbeelden. Zo moet toepassing van de Ladder in de praktijk eenvoudiger worden.

Toch moet niet uit het oog worden verloren waarvoor de Ladder eigenlijk is bedoeld: een motiveringsvereiste om een zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De jurisprudentie is volop in beweging en ook de wetgever zit niet stil. Wij kijken uit naar de Ladder 2.0 waarin het evenwicht tussen flexibiliteit en zorgvuldig ruimtegebruik wordt hersteld.

MEER WETEN?

Wilt u up-to-date blijven met betrekking tot ontwikkelingen rond de Ladder? Kijk dan op www.blogomgevingsrecht.nl