



Nieuws & achtergronden over ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur & milieu

Ladder duurzame verstedelijking: het drama van een goede bedoeling

Bron: , 6 mei 2015

Door: Friso de Zeeuw (l.) en Jos Feijtel



Een kleine aannemer die al jaren een stukje grond aan de rand van de dorpsbebouwing heeft, wil daar 10 woningen bouwen. Volgens de gemeente moet dat kunnen maar de provincie ziet dit als een “nieuwe stedelijke ontwikkeling”. Dus moet het plannetje alle treden van de verplichte “ladder van duurzame verstedelijking” doorlopen. Als eerste moet de vraag beantwoord worden: of sprake is van een ‘actuele regionale behoefte’ aan deze 10 woningen. Als die behoefte is aangetoond, luidt de vervolgvraag: kan die vraag binnen bestaand stedelijk gebied worden opgelost? En als dat niet het geval is, komen we bij de vraag van trede drie van de ladder: is de bouwlocatie “multimodiaal ontsloten”.

Moedeloos geworden door zoveel bureaucratie, heeft de aannemer zijn grond maar in pacht uitgegeven aan de boer die er naast woont.

Niet alleen deze aannemer is het spoor bijster. Deskundigen die dagelijks met de toepassing van de duurzaamladder te maken hebben, bevestigen dat de regeling is doorgedraaid. Zelfs de Raad van State lijkt in verwarring: in de ene uitspraak mag negen woningen toevoegen nog wel, in de andere uitspraak dertien woningen niet. Concurrentieoverwegingen, bijvoorbeeld bij nieuwe bouwmarkten op een bedrijventerrein, mogen geen rol spelen maar de concurrent die met een adviesbureautje aantoonst dat de distributieve ruimte is opgesoupeerd, trekt toch aan het langste eind.

De Tweede Kamer nam het initiatief voor een wettelijke regeling van de ladder, die in 2012 in werking trad. Met het oog op zuinig ruimtegebruik, moest – in navolging van de SER-ladder voor de aanleg van bedrijventerreinen (1999) – in de ruimtelijke ordening een extra afwegingsmodel worden ingebouwd. Dat voorkomt dat gemeentebesturen lichtvaardige besluiten nemen; dat past in het beeld dat het parlement niet veel vertrouwen heeft in de werking van de lokale (en provinciale) democratie.

Naast de gangbare motivatie geldt voor de meeste bouwplannen nu een extra examen: is er een regionale vraag; zo ja, is er ruimte om het binnen bestaand bebouwd gebied op te lossen; zo nee, kan het dan op een locatie die ook in de buurt van openbaar vervoer ligt. Het provinciebestuur en de rechter (Raad van State) beoordelen of deze besluitvormingsladder zorgvuldig genoeg is beklommen.

Zoals vaker bij op zichzelf goede politieke bedoelingen die een wettelijke vertaling krijgen, onttaarde de toepassing in bureaucratie, een festival van onderzoeksrapporten en juridisch figuurzagen. Alleen al vanwege definitiekwesties. Zoals: wanneer is er eigenlijk sprake van ‘nieuwe verstedelijking’? Hoe kleinschalig of grootschalig mag dat zijn? En als het gaat om functiewijziging van een bestaand pand? Wanneer is een plan binnen ‘bestaand stedelijk gebied’ en wanneer daarbuiten? Wie bepaalt de ‘regionale behoefte’? Hoe maken we onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve behoefte? En wat te doen met de concurrenten die – bijvoorbeeld als het winkelareaal betreft – enthousiast naar de ladder grijpen om concurrenten buiten de deur te houden?

De bureaucratische ladder-rimram vindt z'n oorsprong in de zorg dat er sprake zou kunnen zijn van “verrommeling” (minister Schultz in Kamerstukken II, 2011/12, 32660, nr 49, pag. 50/51). En de wens tot zorgvuldig ruimtegebruik (Kamerstukken II, 2011/12, 32660, nr. 49, pag. 50/51). Hoe groot is nu eigenlijk het gevaar van verrommeling en onzorgvuldig ruimtegebruik? Waarom laten we de afweging daarvan in beginsel niet over aan de besluitvorming op lokaal niveau? Als we de verdeling van € 15 miljard zorgkosten aan gemeenteraden overlaten, zouden ze niet kunnen beslissen over 10 woningen aan de rand van het dorp? Toegegeven:

gemeenten gedragen zich soms kortzichtig en opportunistisch. Bijvoorbeeld als zij hun buurgemeenten beconcurreren met nog weer een nieuw grootschalig detailhandelscentrum. Of hun eigen grondposities ten koste van bijna alles willen vermarkten. Of bij hun besluitvorming de belangen van een regionaal natuurgebied verontachtzamen. De Wet op de ruimtelijke ordening zit zo in elkaar, dat in dit soort gevallen provinciebesturen kunnen intervenieren. Zonder dat daarbij een ladder nodig is, dienen ze daarin hun politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen en waar nodig corrigerend op te treden. En de meeste doen dat ook, sommigen zelfs te uitbundig en te gedetailleerd.

Strikt genomen kan de wettelijke regeling van de ladder wellicht het beste weer worden afgeschaft. Voor wie niet zo ver wil gaan, hebben de advocaten Anne-Marie Klein (NauthaDuthil) en Ingeborg Middel (Boekel) tijdens de Neprom-dag van de projectontwikkeling (23 april) verstandige aanpassingsvoorstellen geformuleerd. Beperk de ladder tot regionaal benoemde, echt omstreden functies (bijv. grootschalige detailhandel wel, maar sport-en/of horecafuncties niet). Een tweede voorstel: zorg voor een uniforme en gevalideerde onderzoeksmethodiek om de behoefte (bijvoorbeeld aan grootschalige detailhandel) te bepalen. Verder: alleen regionaal overleg voorschrijven ter bepaling van de regionale behoefte. Tenslotte stellen zij voor om de ladder binnen bestaand stedelijk gebied geheel af te schaffen.

Gelukkig bestaat ook bij het Ministerie van I en M het besef dat dit bureacratisch monster getemd moet worden. De evaluatie van de regeling is nu gaande. Medio 2016, uiterlijk begin 2017, zou een aangepaste ladder – ‘Omgevingswet-proof’ – in werking moeten treden. Wij zeggen: zet de turbo op deze actie.

Prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD

Jos Feijtel, adviseur Wonen en voormalig gemeentebestuurder