

Bron: binnenlandsbestuur.nl, 29 juni 2016

Auteur: prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

Ladderaanpassing moet beter

Het langverwachte voorstel tot aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking heeft de charme van de vereenvoudiging. Toch kleven er grote bezwaren aan. De 'behoefte'-toetsing beperkt de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig en staat haaks op de sturingsfilosofie van de Omgevingswet. Daarnaast negeert de minister het breed gedragen voorstel om de ladder-toets op visie-niveau mogelijk te maken.

Het begrip 'actuele regionale behoefte' wordt terugbracht tot 'behoefte' aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Minister Melanie Schultz (Infrastructuur en Milieu) is gelukkig teruggekomen van haar idee om de onwerkbare toetsingsgrond 'nut en noodzaak' in te voeren. Daarnaast vervallen de afzonderlijke 'treden' bij de laddertoetsing. Zo bezien is de ladder geen ladder meer. Dat zijn winstpunten.

Niettemin kleven grote nadelen aan dit voorstel. In het bestemmingsplan moet, zoals gezegd, 'de behoefte' aan elke 'voorgenomen stedelijke ontwikkeling' worden beschreven, ook als de locatie binnenstedelijk is. Betekent dit dat bij een plan voor een marktinvestering zoals woningen of een hotel, de gemeente - naast de onderbouwing door de initiatiefnemer - zelf onderzoek moet gaan doen naar de 'behoefte'? En zo ja, hoever gaat dat onderzoek? Neem bijvoorbeeld het plan voor een hotel. Kan het overheidsonderzoek zich uitstreken naar het specifieke marktsegment, de prijs en grootte van de kamers, de hotelfaciliteiten, de menukaart en de beoogde kok? Dit is geen verzinsel, maar uit het leven gegrepen; het zijn vragen die een initiatiefnemer kreeg voorgelegd in het kader ladderprocedure.

Bij gedetailleerde behoeftetoetsing blijft het feest voor bepaalde adviesbureaus en komen we niet van de kassabonplanologie af.

Draagvlak en behoeftetoetsing

Gemeentebesturen willen zich steeds vaker faciliterend opstellen. Zij stellen zich primair de vraag: voegt het initiatief (dat een 'stedelijke ontwikkeling' behelst) wat toe aan stad of dorp? Dat is echt wat anders dan de quasiobjectieve behoeftetoetsing. Binnen een globaal planologisch kader kan het gemeentebestuur zich ook bewust beperken tot de vraag of de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan bogen op een breed draagvlak in de omgeving; de bewierookte 'uitnodigingsplanologie' bij uitstek. Daarin past gedegen overleg met belanghebbenden, zoals bewoners en het 'zittende' bedrijfsleven. Tijdens de consultatie over de ladderaanpassing is uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor deze procesbenadering.

Mijn eerdere voorstel voor aanpassing van de ladder respecteert de lokale politiek-bestuurlijke besluitvorming beter, evenals ondernemersbeslissingen van investerende particulieren en marktpartijen. Dat voorstel luidt: 'De gemeente beschrijft - met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik - de motieven om de stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken'. De gemeente motiveert, beargumenteert en weegt (integraal) af. Dat is helemaal in lijn met de sturingsfilosofie waarvan de Omgevingswet hoog over opgeeft. Het is echter geen vrijbrief voor het toelaten van alle initiatieven. Aan een plan voor recreatiewoningen op een mooie locatie aan de kust kan grote behoefte bestaan: 70 % voorverkocht en de huurders staan te trappelen. Toch luidt gemeentelijke reactie ronduit 'nee'. Het gemeentebestuur argumenteert waarom deze locatie om redenen van ruimtelijke kwaliteit onbebouwd dient te blijven. Daarnaast is de gemeentelijke afwegingsruimte sowieso gelimiteerd, bijvoorbeeld door de beleidskaders en instructies van het provinciebestuur.

Dat de motivering van het gemeentebestuur in het bestemmingsplan specifiek aandacht besteedt aan het feit dat een stedelijke ontwikkeling niet binnen 'bestaand stedelijk gebied' wordt gepland, valt te billijken. Met het aanpassingsvoorstel van de minister lijkt mij op dit punt niet veel mis.

Laddertoets op visieniveau

De consultatie over de ladderaanpassing leverde brede steun op voor de suggestie om de gemeentelijke laddertoets op visieniveau te laten plaatsvinden in plaats van bestemmingsplanniveau. Althans om die mogelijkheid te openen, want lang niet elke structuurvisie of omgevingsvisie zal zich daarvoor lenen.

Toekomstgerichtheid en een breed, integraal afwegingskader (minder ad hoc) kwalificeren een goede visie voor de laddertoets. De minister gaat aan dit voorstel voorbij. En wel met een formeel argument: "Tegen het toepassen van de ladder bij structuurvisies bestaat het bezwaar dat de rechter zou moeten gaan toetsen of de ladder correct is toegepast, terwijl dit instrument nu vormvrij is." Daar valt een mouw aan te passen door de formele laddertoetsing op bestemmingsplanniveau te handhaven. In ieder geval laat zich een waardevolle en ruim gedragen suggestie niet zo makkelijk afdoen.

Samengevat: het aanpassingsvoorstel van de minister is een stap in goede richting, maar we zijn er nog lang niet. De sturingsfilosofie van de Omgevingswet gaat ons helpen om het voorstel in de komende discussieronde te verbeteren.