

Informatienota

Versie 30 september 2014

Vergadering: portefeuillehoudersoverleg
Economische zaken / Ruimte
Datum: 12 november 2014
Locatie: Gemeentehuis Lisse
Agendapunt: 07

Onderwerp: Ladder voor duurzame verstedelijking

1. Inleiding

Deze informatienota gaat over de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De nota is aanvankelijk opgesteld om de leden van het Ambtelijk overleg Economische zaken te informeren over dit relatief nieuwe instrument, waarvan toepassing sinds 2012 verplicht is voor alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Ladder heeft grote consequenties voor het maken en realiseren van nieuwe ruimtelijke plannen. En vraagt om een andere manier van denken: als belegger en niet langer als ontwikkelaar.

Op 2 en 15 september 2014 heeft Holland Rijnland in samenwerking met de Stec Groep een tweetal workshops georganiseerd over dit onderwerp. Daaraan is door ca. 40 medewerkers van de verschillende Holland Rijnland-gemeenten deel genomen.

Als vervolg hierop wordt tijdens op 12 november 2014 een presentatie verzorgd voor de leden van de portefeuillehoudersoverleggen Economische zaken en Ruimte, zodat ook de bestuurders goed geïnformeerd zijn.

Eerst wordt ingegaan op de vraag wat de Ladder voor duurzame verstedelijking inhoudt en daarna welke vragen de "de Ladder" momenteel bij de uitvoering oproept en hoe daarmee in de praktijk het beste kan worden omgegaan ("Ladderproof maken van plannen"). Afgesloten wordt met een aanzet om te komen tot een Regionale ladderagenda.

2. Wat houdt de Ladder voor duurzame verstedelijking in?

De Ladder voor duurzame verstedelijking ondersteunt provincies en gemeenten bij vraag-gestuurde ruimtelijke programmering, voorkomen van leegstand door overprogrammering en de keuzes die daaruit voortkomen. Doel van de ladder is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte *in stedelijke gebieden* met zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is als het ware een *satéprikker*, die verschillende ruimtelijke ontwikkelingen aan elkaar koppelt, zodat de ruimte efficiënt wordt gebruikt.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is de opvolger van de zogenoemde SER-ladder. Hierop is voort gebouwd, maar er is ook een aantal wezenlijke veranderingen aangebracht.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is sinds 1 oktober 2012 in het kader van de formulering van nationaal ruimtelijke belangen opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6 Bro). Het Bro bepaalt, dat voor een bestemmingsplan dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen en infrastructuur mogelijk maakt, de Ladder moet worden doorlopen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in oktober 2012 een "Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking" opgesteld, die op zich goed leesbaar is, maar wel vragen op roept voor de uitvoering in de praktijk van alledag.

In aansluiting hierop heeft de provincie Zuid-Holland de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking in haar nieuwe Verordening Ruimte, die medio 2014 naar verwachting wordt vastgesteld, verplicht gesteld voor alle nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestand stads-en dorpsgebied. Maar dit neemt niet weg dat - gelet op de werking van het Bro - de Ladder ook voor nieuwe binnenstedelijke ontwikkelingen geldt.

De provincie Zuid-Holland hanteert echter wel andere omschrijvingen van de treden en gebruikt hiervoor ook verschillende termen dan het Rijk, al wordt waarschijnlijk hetzelfde bedoeld. Daarnaast Zo heeft de provincie in de Verordening Ruimte en de Visie Ruimte en Mobiliteit de Ladder opgetuigd met extra eisen en categorieën waarvoor toepassing van de Ladder ook verplicht is (o.a. nieuw glastuinbouw). Dit maakt het toepassen van de ladder (zie verder) er niet eenvoudiger op. De verschillen worden hierna toegelicht.

De Ladder bestaat uit drie treden, die achtereenvolgens doorlopen moeten worden. Door Stec wordt geadviseerd om hier een trede "nul" aan toe te voegen: Periodiek opstellen / actualiseren van (sub)regionale behoefte-ramingen, die "ladderproof" zijn.

Trede 1: Bepalen van de (actuele) regionale behoefte

Rijk:

Het gaat om de kwantitatieve en de kwalitatieve ruimtevraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien of voorzien kan worden via transformatie en herontwikkeling en/of het benutten van leegstand. Kortom: de regionale vraag is de behoefte minus het aanbod. Als er geen behoefte is hoeft stap 2 ook niet doorlopen te worden en moet je stoppen.

Provincie:

Er moet aangetoond worden dat de stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte, die regionaal is afgestemd. Deze behoefte moet bij voorkeur worden aangetoond in actuele regionale visies.

Volgens artikel 3.1.6 Bro moet in de toelichting bij een bestemmingsplan worden omschreven of de ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Ook moet deze behoefte regionaal worden afgestemd. Wat een actuele behoefte is wordt niet vermeld en ook niet wat onder regionale afstemming wordt verstaan.

Daarnaast zou trede 1 in strijd zijn met de Europese Dienstenrichtlijn wanneer *uitsluitend* wordt uitgegaan van een economische behoefte-raming. Maar dat roept de vraag op, waar je dan wel vanuit moet gaan?
Zie ook "Vragen".

Trede 2: Opvangmogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied

Rijk:

In trede 2 moet onderzocht worden welke mogelijkheden er zijn om (een deel van) de behoefte op te vangen binnen bestaand stedelijk gebied. Dit kan ook weer door transformatie en herontwikkeling van gebieden of door lege locaties te benutten. Daarbij moet ook de financiële en ruimtelijke haalbaarheid in beeld worden gebracht. Is het niet mogelijk om geheel of gedeeltelijk de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied op te vangen dan kan trede 3 doorlopen worden.

Provincie:

Onderzocht moet worden in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien binnen bestand stads-en dorpsgebied door benutting van beschikbare gronden middels herstructurering, transformatie of anderszinds.

De provincie geeft aan dat de term "bestand stads-en dorpsgebied" overeenkomt met het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Trede 3: Resterende behoefte opvangen op multimodaal ontsloten locaties

Rijk:

Als er binnenstedelijk geen locaties gevonden kunnen worden waar de behoefte geheel of gedeeltelijk geacommodeerd kan worden, dan mag er op een uitleglocatie ontwikkelend worden. Deze nieuwe locatie moet (in potentie) wel multimodaal (met verschillende vervoerswijzen) ontsloten zijn of kunnen worden.

Provincie:

Als gebleken is dat de ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan plaats vinden er in die behoefte moet worden voorzien op locaties, die gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. De provincie voegt hier als extra voorwaarde aan toe, dat de ontwikkeling ook moet passen in de doelstellingen en richtpunten van de kwaliteitskaart in de Visie Ruimte en Mobiliteit.

3. Vragen die "de ladder" oproept:

Hoewel de achterliggende gedachte op zich helder en goed verdedigbaar is (voorkomen van leegstand door overprogrammering), roept de uitvoering van vooral trede 1 in de praktijk allerlei vragen op. De belangrijkste vragen worden hieronder op een rijtje gezet.

Wat wordt verstaan onder een actuele regionale behoefte en hoe bepaal je die?

Deze vraag kan onderverdeeld worden in de volgende deelvragen:

- a. Wat wordt onder behoefte verstaan en hoe bepaal je die?
- b. Wat is een relevante regio?
- c. Wat is actueel?

Ad a. Wat wordt onder behoefte verstaan en hoe bepaal je die?

Het gaat om zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte, die met een onderzoek, bijvoorbeeld een regionale behoefteanalyse of een dpo (distributie planologisch onderzoek), moet worden aangetoond. Daarbij moet ook onderscheid gemaakt worden tussen de (middel)lange termijn en de korte termijn (komende vijf jaar?).

Voorbeelden van een kwantitatieve behoefte is het benodigde aantal m² bvo kantoren of het aantal woningen. Bij kwalitatieve behoefte gaat het om een verdere differentiatie naar type bedrijventerrein, kantoorlocatie, winkelgebied of woonmilieu.

Belangrijk is om een behoefte goed met – ook weer actuele - cijfers te onderbouwen.

Dit zou kunnen betekenen, dat de regionale behoefteanalyses periodiek (elke 2 à 3 jaar) geactualiseerd moeten worden! Dit is een kostbare aangelegenheid.

Duidelijk is wel dat de behoefte aan nieuwe ontwikkelingen volgens de EDR (Europese Diensten Richtlijn – zie notitie over distributie planologisch onderzoek) niet onderbouwd mag worden op basis van economische argumenten. Om die reden heeft de Minister van I&M recent in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd, dat het Bro op dit punt wordt gewijzigd door toevoeging van een vierde lid aan artikel 3.1.6.

Ad b. Wat is een relevante regio?

Noch het Rijk, noch de provincie Zuid-Holland is heel duidelijk in wat zij verstaat onder "de regio". De indruk bestaat dat de provincie het heeft over de wgr-regio's en de subregio's daar binnen.

In Nederland zijn naast bestuurlijke Wgr-regio's echter ook tal van andere regionale indelingen in gebruik: COROP-gebieden, stadsgewesten (CBS), NVM-regio's, et cetera. Bij het bepalen van de relevante schaal is de samenhang van belang. Op welke ruimtelijke schaal spelen processen zich af. Dit hoeft niet per sé de bestuurlijke regio (Holland Rijnland) te zijn, maar kan ook een aantal gemeenten zijn, die qua verhuizingen (wonen) of bedrijfsverplaatsingen veel samenhang vertonen. Dit kan zelfs over provinciale grenzen heen zijn. Denk bijvoorbeeld aan Hillegom, Nieuwkoop en Kaag en Braassem waar veel interactie is met de provincie Noord-Holland.

Ad c. Wat is actueel?

Dit is sterk afhankelijk van de situatie, het beleidsveld en de regio (voor wonen in een krimpgebied is het bijvoorbeeld anders dan voor kantoren in de Randstad), maar in de praktijk wordt een termijn van twee jaar aangehouden. Dat betekent dat een onderzoek dat niet ouder is dan twee jaar ook door de rechter als actueel zal worden beschouwd. Er is echter nog geen jurisprudentie op dit punt.

Wat wordt verstaan onder nieuwe ontwikkelingen?

Hierover bestaat nog heel veel onduidelijkheid. Gaat het om elke nieuwe ontwikkeling of is een zekere massa hierbij ook relevant? In het Bro wordt geen ondergrens genoemd. Er zijn al diverse rechterlijke uitspraken geweest dat voor een enkele woning of een paar woningen niet altijd de Ladder voor duurzame verstedelijking toegepast hoeft te worden. Het lijkt er inmiddels wel op dat de grens ongeveer bij 10 tot 15 woningen ligt. Maar dit kan voor een grootstedelijk omgeving weer anders zijn dan voor een landelijk gebied. Geldt dit dan ook voor één bedrijf, winkel of kantoor? En moet je dan voor bijvoorbeeld Leiden dezelfde aantallen aanhouden als voor een dorpje in het Groene Hart? Antwoord: in principe wel, maar de jurisprudentie is ook op dit punt nog niet uitontwikkeld. Wel lijkt het sterk afhankelijk te zijn van de ruimtelijke situatie en van de omvang van het bedrijf of de winkel. Inmiddels zijn ook hier verschillende uitspraken over bekend en ongetwijfeld zullen er meer volgen. Belangrijk is wel om nieuwe ontwikkelingen goed met (behoefte) cijfers te onderbouwen.

Hoe bepaald je of er ruimte is binnen bestaand stedelijk gebied?

Bij het bepalen of de regionale behoefte opgevangen kan worden binnen bestaand stedelijk gebied (Rijk) of bestaand stads- en dorpsgebied (provincie Zuid-Holland) spelen tal van factoren een rol: van ruimtelijke inpassing en verkeersproblematiek tot financiële onhaalbaarheid. Ook dit vereist weer maatwerk. Van belang is wel een goede onderbouwing met cijfers en onderzoek, waaruit blijkt dat de gewenste ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan.

4. Regionale Ladderagenda

Uit recent onderzoek van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) blijkt dat de Ladder voor duurzame verstedelijking bij nog geen 10% van alle ladderplichtige plannen ook daadwerkelijk volledig wordt toegepast. Dat is vaak ook de reden dat veel plannen uiteindelijk bij de Raad van State sneuvelen. Wanneer je als gemeente kunt aantonen (is niet hetzelfde als zeggen dat het gedaan is!!) dat de Ladder is doorlopen dan is het risico van sneuvelen aanzienlijk kleiner. Belangrijk daarbij is dat in de toelichting bij een bestemmings- of ander ruimtelijk plan de drie stappen van de Ladder concreet zijn benoemd en dat per trede is aangegeven welke afwegingen en keuzes zijn gemaakt. Met andere woorden: een goede onderbouwing (ook met actuele cijfers!) is het halve werk!

Overwogen kan worden om per (sub)regio een "ladderagenda" op te stellen om *samen* afspraken te maken, af te stemmen hoe de Ladder het beste toegepast kan worden, te bepalen of een behoefte nog actueel is, et cetera. Dit ook om te voorkomen dat alle gemeenten het wiel gaan uitvinden. De grotere gemeenten kunnen daarbij de kleinere helpen met het beschikbaar stellen van expertise en de platformfunctie van Holland Rijnland kan worden ingezet voor overleg met bijv. de provincie en aangrenzende regio's.

Onderwerpen, die deel kunnen uitmaken van de (sub)regionale ladderagenda, zijn onder andere:

- Het zoveel mogelijk "ladderproof" maken van visies en plannen. Belangrijk hierbij is dat de provincie Zuid-Holland vooraf zal moeten aangeven hoe zij de Ladder gaat gebruiken bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen.
- Bewustwording en kennis vergroten, cultuuromslag bewerken (ontkokeren) door regelmatig ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomsten / trainingen te organiseren waarbij de toepassing van Ladder centraal staat.
- Verzamelen van meer en betere kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de bestaande voorraad (woningen, kantoren, bedrijfsgebouwen, winkels, et cetera).

(Zie voor een compleet overzicht het verslag van de themabijeenkomsten op 2 en 15 september 2014 over dit onderwerp).

5. Bronnen:

1. Visie Ruimte en Mobiliteit, Verordening Ruimte en Programma Ruimte; provincie Zuid-Holland, juli 2014
2. Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, oktober 2012
3. Bart de Haan. Detailhandel en de Ladder voor duurzame verstedelijking; Vastgoedjournaal, april 2013
4. Masterclass Ladder voor duurzame verstedelijking 2014 (Companen en Poelmann van den Broek Advocaten)
5. Training Ladder voor duurzame verstedelijking Holland Rijnland 2 en 15 september 2014 (Stec Groep).