



HET DILEMMA VAN DE LADDER

FRANK LEYENDECKERS

In de praktijk van bouwen en ontwikkelen worden we regelmatig voor de vraag gesteld of we in deze tijd blij moeten zijn met elke vierkante meter aan winkels, kantoren of woningen die in plannen of omgevingsvergunningen aan de bestaande voorraad wordt toegevoegd. Het algemeen belang is erbij gebaat als we alle plannen van enige omvang kritisch onder de loep leggen, maar hoe zit dat met het private belang? Als initiatiefnemers de handen van overheid en financiers ervoor op elkaar krijgen, is er kennelijk behoefte aan die ontwikkeling. Concurrerende ontwikkelaars denken daar vaak echter anders over. En daarmee is het Dilemma van de Ladder geboren...

De geschetste discussie is niet geheel nieuw: tot een aantal jaar geleden was er in de rechtspraak van de Raad van State vrij weinig aandacht voor de vraag of er bij planvorming of vergunningverlening wel voldoende aandacht was besteed aan de behoefte-vraag. De zogenaamde SER-ladder bracht daar een aantal jaar geleden verandering in; die bood een afwegingskader om zuinig om te gaan met de schaarse ruimte en zag zowel toe op bedrijventerreinen als op detailhandel. Met het intreden van de crisis kreeg deze SER-ladder weliswaar meer aandacht in de rechtspraak over de (financieel)-economische uitvoerbaarheid van plannen, maar het is bepaald niet zo dat het vernietigingen regende bij de Raad van State. Zodra een gemeente maar enigszins aannemelijk kon maken dat de beoogde plancapaciteit aan kantoren en winkels aansloot op de regionale behoefte aan die functies, dan kwam de Raad van State daar niet aan. En als de gemeente die behoefte dan ook nog eens met een onderzoek had laten onderbouwen, moest je wel van hele goeden huize komen om een plan op deze grond onderuit te kunnen halen.

Sinds oktober 2012 is de SER-ladder – en daarmee de motiveringsplicht die uit het toepassen van de ladder voortvloeit – wettelijk verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Kort gezegd houdt de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking in dat overheden een nieuwe stedelijke ontwikkeling (o.a.) in de toelichting van een bestemmingsplan moeten motiveren met behulp van de volgende stappen:

a. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

b. Als uit die beschrijving blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

c. Als vervolgens uit die laatste beschrijving blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die multimodaal ontsloten zijn.

Deze wettelijke motiveringsplicht is, anders dan de SER-ladder, ook van toepassing op woningbouw en geldt voor alle ruimtelijke plannen van de overheid en voor projectafwijkingbesluiten op grond van de Wabo.

De vraag die juristen sinds oktober 2012 bezighoudt is of deze – nu wettelijke – verplichting om de behoefte te onderbouwen en motiveren ook zichtbaar wordt in uitspraken van de Raad van State.

Op 25 september 2013 is er uitspraak gedaan over het bestemmingsplan Amstelstation in Amsterdam. Dat plan voorziet in de herinrichting van het stationsgebied en het toevoegen van een fors metrage aan (o.a.) kantoren, woningen en horeca in vier nieuwe gebouwen. Het plan werd (gedeeltelijk) vernietigd omdat door de gemeente niet met concrete gegevens inzichtelijk was gemaakt in hoeverre het plan (of delen ervan) voorziet in een actuele regionale behoefte.

Kortom, het lijkt erop dat de wettelijke verankering van de plicht om een bepaalde behoefte aan functies goed te motiveren niet voor niets is geweest. Het algemeen belang is daarmee gediend. Maar of bouwend en ontwikkelend Nederland daar blij van wordt is nog maar de vraag, tenzij je een concurrent bent. In dat geval leeft het Dilemma van de Ladder voort...

Frank Leyendeckers is advocaat en partner bij CMS