


Aanvullende eisen provincie beperkt

De nieuwe Ladder en provinciale bevoegdheden



Op 1 juli 2017 is de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking in werking getreden. De drie verplichte treden zijn vervangen door meer algemeen geldende principes, zodat er van een ‘ladder’ in de letterlijke zin van het woord geen sprake mee is. Daarnaast legt de nieuwe Ladder beperkingen op ten aanzien van provinciale bevoegdheden. Omgevingsrechtadvocaat Anita Nijboer legt uit wat dit in de praktijk betekent.

Anita Nijboer is omgevingsrechtadvocaat en partner bij Ekelmans & Meijer Advocaten

Bij de nieuwe Ladder (artikel 3.1.6, lid 2 Bro) wordt niet meer zoals bij de oude Ladder uitgegaan van een ‘regionale behoefte’ maar van ‘behoefte’. Dit is in overeenstemming met vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die oordeelde dat voor de beoordeling van de ‘regionale behoefte’ moest worden gekeken naar de marktbehoefte van de ontwikkeling en niet naar de behoefte in

de bestuurlijke regio waar deze ontwikkeling moet plaatsvinden. De marktbehoefte kan immers lokaal, regionaal of bovenregionaal zijn. Zo heeft een supermarkt slechts een lokale behoefte¹ en heeft een internationaal datacenter een bovenregionale marktbehoefte². Uit deze wijziging volgt ook dat niet voor iedere behoefte binnen een bepaalde bestuurlijke regio afstemming nodig is. Dit hangt logischerwijs samen met het feit dat bij

sommige ontwikkelingen een marktbehoefte bestaat die buiten een bepaalde bestuurlijke regio valt.³

Een tweede wijziging ten opzichte van de oude Ladder is dat de afzonderlijke treden zijn losgelaten. Een nieuwe ontwikkeling moet in beginsel binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvinden. Als de ontwikkeling toch buiten bestaand stedelijk gebied wordt voorzien, dan is er motivatie nodig voor het waarom hiervan, naast motivatie van de behoefte.

Een derde wijziging is de mogelijkheid om de toepassing van de Ladder (de Laddertoets) door te schuiven naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. De Ladder hoeft in een dergelijk geval niet te worden doorlopen bij het 'moederplan'. Wel is, om aan artikel 3.1 van de Wro te kunnen voldoen, een algemene motivering nodig in de toelichting van het moederplan waaruit blijkt dat de ontwikkeling vanuit ruimtelijk ordeningsoogpunt aanvaardbaar is en binnen de planperiode van tien jaar is te realiseren.⁴

Een vierde belangrijke wijziging, die niet staat opgenomen in het Bro maar in de nota van toelichting bij de wijziging, is de beperking van de mogelijkheid voor provincies om in een verordening aanvullende eisen te stellen op de Ladder. De nota van toelichting vermeldt hierover:

“Provincies hebben de bevoegdheid om in hun verordening op de ladder in het Bro aanvullende regels te stellen, mits deze niet strijdig zijn met het Bro. Wel zullen provincies bij de toepassing van deze bevoegdheden rekening moeten houden met de vereenvoudiging van de ladder zoals deze nu in het besluit is vastgelegd. (...) Een zekere begrenzing kan worden gelezen in het doel van deze wijziging van de ladder. (...) Om een voorbeeld te geven: Het is dan niet de bedoeling dat provinciale verordeningen het doorlopen van die drie uit het Bro verdwenen treden opnieuw opnemen. (...)

Zo bezien is het verstandig – met het oog op het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid bij gemeentebesturen – dat provincies bij het geven van aanvullende regels uitgaan van de Bro-definities en prudent zullen omgaan met de vraag of er nog wel behoefte is om aanvullende regels te stellen.”⁵

Aanvullende laddereisen

Voorheen bestond een ruime provinciale bevoegdheid om aanvullende 'laddereisen' te stellen. Zo mochten bijvoorbeeld in een provinciale verordening andere definities worden gehanteerd voor begrippen uit het Bro.⁶ Dit

is, zo blijkt uit de nota van toelichting, niet meer de bedoeling.

Provincies hebben in het recente verleden ruim gebruikgemaakt van de aan hen toegekende bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen. De minister wil deze bevoegdheid kennelijk inperken. Dit betekent dat Provinciale Staten hun omgevingsverordeningen moeten aanpassen aan de in de nieuwe Ladder opgenomen wijzigingen en definities, en zullen moeten beoordelen welke aanvullende bepalingen die zijn opgenomen in de verordeningen nog zijn toegestaan of nuttig zijn. Per aanvullende eis uit de verordening zal derhalve moeten worden beoordeeld of de aanvullende eis in strijd is met de nieuwe Ladder, of met het doel van vereenvoudiging van de Ladder. Het is daarbij niet de bedoeling dat andere definities worden gehanteerd of dat de verordening bepaalt dat een Laddertoets wordt doorlopen terwijl dat op grond van het Bro niet nodig is.

Om wat voorbeelden te geven heb ik een aantal aanvullende Laddereisen uit een paar omgevingsverordeningen onder de loep genomen om te beoordelen of deze eisen onder de nieuwe Ladder nog zijn toegestaan. Het betreft de verordeningen van Noord-Holland, Zuid-Holland Zuid, Groningen en Noord-Brabant.⁷

Toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van de verordeningen strekt zich uit tot alle bestemmingsplannen. Echter, dit betekent dat ook de in de verordening opgenomen bepalingen die een aanvulling geven op de Laddertoets, alsmede de bepalingen die een verplichte Laddertoets behelzen, ook van toepassing zijn op moederplannen met een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht. Dit is in strijd met de nieuwe Ladder waarin nu juist de mogelijkheid wordt geboden om de Laddertoets door te schuiven naar het moment dat het wijzigings- of uitwerkingsplan daadwerkelijk wordt vastgesteld. In de verordeningen zou daarom hiervoor een uitzondering moeten worden opgenomen.

Regionale afstemming

In diverse omgevingsverordeningen staat dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling uitsluitend mogelijk is indien deze in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken, of een soortgelijke bepaling. Vaak wordt daaraan toegevoegd dat indien de afspraken naar het oordeel van Gedeputeerde Staten onvoldoende zijn, Gedeputeerde Staten de afspraken vaststellen. »

Dergelijke harde eisen die worden gesteld aan regionale afstemming en regionale afspraken zijn mijns inziens in strijd met de recente wijziging van de Ladder waarin wordt bepaald dat niet alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen in regionaal verband hoeven te worden afgestemd.

Een bepaling die in dit verband wel mogelijk is, komt uit de Omgevingsverordening van Zuid-Holland Zuid waarin staat dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet voorzien in

een actuele regionale behoefte⁸, die zo nodig regionaal is afgestemd. Dit is immers niet in strijd met de nieuwe Ladder, omdat het hier gaat om een facultatieve afstemming. Hierbij is het wel de vraag welke toegevoegde waarde een dergelijke bepaling heeft, nu dit ook al geldt op grond van de nieuwe Ladder.

Verplichte adviescommissies

In diverse omgevingsverordeningen staat de extra eis gesteld dat een beoogde ontwikkeling moet worden voorgelegd aan een adviescommissie. Zo bepaalt de Verordening Ruimte van Zuid-Holland Zuid bijvoorbeeld dat bij een nieuwe detailhandelsontwikkeling van meer dan 2000 m² advies gevraagd moet worden aan de Adviescommissie Zuid-Holland die onder meer beoordeelt of de ontwikkeling geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat of onaanvaardbare leegstand tot gevolg heeft.

Het is de vraag wat de toegevoegde waarde hiervan is. Indien immers de Ladder op correcte wijze is doorlopen en de uitkomst daarvan positief is, staat vast dat geen sprake is van aantasting van het woon- en leefklimaat of onaanvaardbare leegstand. Mij dunkt dat de adviescommissie in dat geval op dit punt een positief advies zou moeten uitbrengen en dat er dan geen ruimte meer bestaat voor een negatief advies. Voor zover het enkel de bedoeling van de adviescommissie is om de uitgevoerde Ladderonderbouwning te beoordelen op correctheid en volledigheid, heeft de adviescommissie een toegevoegde waarde en lijkt deze extra eis mij niet in strijd met de nieuwe Ladder. Overigens lijkt de toelichting bij dit artikel erop te wijzen dat het inderdaad de taak van de commissie is om de Ladderonderbouwning te beoordelen.

Ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied

De meeste verordeningen stellen voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied extra eisen met betrekking tot de inpassing van de ontwikkeling. Zo bepaalt de omge-

vingsverordening van Noord-Brabant dat wanneer een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, de ontwikkeling gepaard moet gaan met een fysieke verbetering van de kwaliteit van de bodem, het water, de natuur, het landschap, de cultuurhistorie of de recreatieve mogelijkheden van het gebied.

Dergelijke bepalingen lijken mij bij uitstek bepalingen die heel goed aanvullend op de Ladder zijn te stellen. Deze bepalingen hebben immers niet tot doel om de Laddertoets te verzwaken, maar hebben een ander doel, te weten een juiste inpassing van een ontwikkeling in het buitengebied of het zoveel mogelijk tegengaan van een eventuele aantasting van het buitengebied.

Toegevoegde waarde

Toepassing van de Ladder heeft tot doel te voorkomen dat onaanvaardbare leegstand ontstaat of een onaanvaardbare aantasting van de woon- of leefomgeving. Aanvullende eisen die beogen deze Laddertoets te verzwaken door extra eisen te stellen aan deze toets, bijvoorbeeld een verplichte regionale afstemming of een instemmingsplicht door Gedeputeerde Staten voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zijn mijns inziens niet meer toegestaan. Aanvullende eisen om het proces te sturen, zoals de wijze waarop een eventuele afstemming plaatsvindt, of eisen die te maken hebben met een goede landschappelijke inpassing, zijn mijns inziens wel toegestaan. Deze extra eisen hebben namelijk een toegevoegde waarde bij de Ladder en zijn daarmee niet in strijd. «

1 | ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3698; AbRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715

2 | AbRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075

3 | Zie hiervoor ook het gestelde in de Nota van Toelichting, Staatsblad 2017, 182, p 6,7

4 | Zie hierover ook Advies van de Raad van State, d.d. 2 februari 2017, Advies W14.16.0408/IV

5 | Staatsblad 2017, 182 p.11

6 | AbRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1268

7 | Verordening ruimte Noord-Brabant d.d. 15 juli 2017; Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016, d.d. 1 juni 2016; Provinciale Ruimtelijke verordening maart 2017 (provincie Noord-Holland); Verordening Ruimte 2014, d.d. 12 januari 2017 (Zuid-Holland Zuid)

8 | Nb: hier staat nu nog actuele regionale behoefte in plaats van behoefte. Dit moet uiteraard nog geactualiseerd worden.