

stec
groep

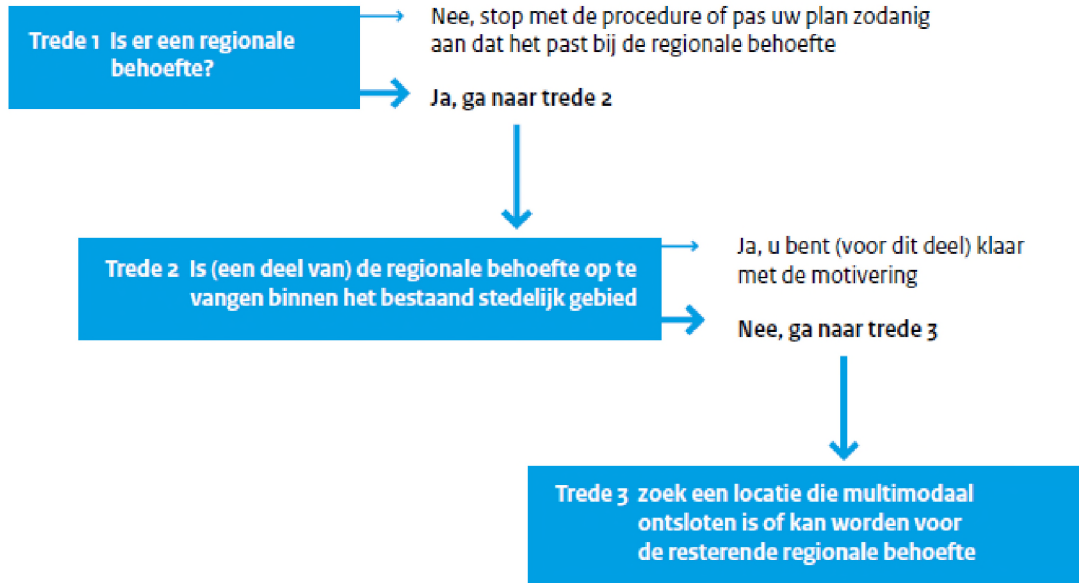
Ladder voor
duurzame
Verstedelijking:
presentatie raad
Veldhoven



gemeente Veldhoven

Veldhoven, 8 maart 2016

Ladder laatste rijksbelang RO, door aantal provincies overgenomen en geborgd



Ladder = procesvereiste

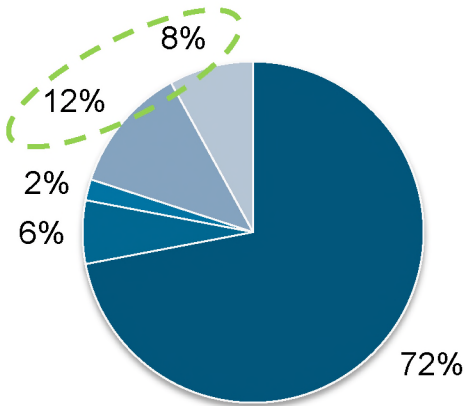
- Vastgelegd als procesvereiste in Bro
- Bro bepaalt dat voor bestemmingsplan (plus: verordening, omgevingsvergunning tot afwijken van bestemmingsplan – zgn. buitenplanse afwijking – en inpassingsplan) Ladder moet worden doorlopen
- Bij elke nieuwe stedelijke ontwikkeling

SVIR: zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten



PBL: evaluatie Ladder

- Monitoring nationale belangen SVIR
- Eerste ervaringen: check op 950 plannen, conclusie: 250 duidelijk ladderplichtig (1-10-2012 tot 1-1-2014)



Mate van naleving

- Niet
- Sommier argumentatie waarom niet toegepast
- Onderbouwd argumentatie waarom niet toegepast
- Sommier toepassing
- Volledig toepassing

“...Zelfs in plannen waar duidelijk sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt de ladder nauwelijks toegepast. Meestal komt het woord ladder niet eens in de toelichting voor...”

Laddervragen gemeenten anno 2016

Hoe krijg ik dit grote woonproject 'beladder'?

De Ladder vraagt veel van mijn bestuur: hoe pak ik dat aan?

Ik moet doordrukken van mijn grondbedrijf ..., wat nu?

Hoe neem ik leegstand en trede 2 goed mee in de Ladder?

Als ik de Ladder toepas moet ik heel veel extra afboeken ...

Mijn gemeente rekent flink op bovenregionale vraag: hoe 'beladder' ik dat?

Er zijn opeens zienswijzen over de Ladder ... Hoe repareer ik mijn plan?

Hoe verbeter ik regionaal beleid om de Ladder te onderbouwen?

Help: ik heb veel te veel projecten ... Hoe doe ik dat?

Artikel 3.1.6 Bro lid 2, 3

2. De toelichting bij een **bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt**, voldoet aan de volgende voorwaarden:
 - a. er wordt beschreven dat de **voorgenomen stedelijke ontwikkeling** voorziet in een **actuele regionale behoefte**;
 - b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, 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**, en;
 - c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, 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, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, **passend ontsloten zijn** of als zodanig worden ontwikkeld.
 3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.
-

Ladder op verschillende niveaus

1. (regionale) visie of beleid
 - ✓ integrale visie, koppeling oud&nieuw
 - ✓ (transparant) afwegingskader nieuw
 - ✓ kansen&risico's bestaande voorraad
 - ✓ ...
 2. (regionale) behoefteeraming
 - ✓ uitbreidingsvraag
 - ✓ realistisch over bovenregionaal
 - ✓ aanbod, leegstand en restruimte
 - ✓ ...
 3. motivering plan/grex
 - ✓ toekomstwaarde&profiel
 - ✓ concretiseer onderscheidend vermogen
 - ✓ kannibaliseert bestaande markt niet
 - ✓ ...
 4. uitvoering
 - ✓ ken uw bestaande vastgoed
 - ✓ bedrijfscontact: 2x zoveel tijd&effort
 - ✓ afspraak over achterblijvend vastgoed
 - ✓ grondprijs gekoppeld aan f.s.i.
 - ✓ ...
-

Snoeien om te bloeien: 1/3 1/3 1/3

- Deprogrammeer en kies: 'denken als belegger'



- Soms meer schrappen (krimp, grootstedelijke kantorenmarkten)
- Soms minder (wonen Noordvleugel)
- Afboeken nadert helft

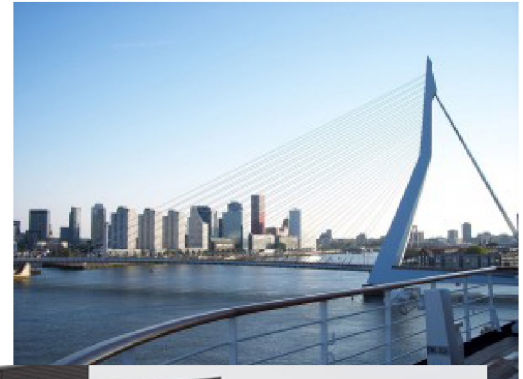
Rode lap op stier bij Raad van State



1. Ladder niet serieus nemen; geen Ladder of onvolledig
2. Geen regionale afstemming
3. Overprogrammering in harde plannen
4. Leegstand

**In principe terughoudend; procesvereiste, geen blauwdruk
Maar, regelmatig messcherp**

Actualiteiten Zuid-Holland



Confrontatie vraag-aanbod (er zijn nuances!)

| Gemeente/ regio | Aantal huishoudens 2015 | Aantal huishoudens 2025 | Netto woning vraag 2015-2025 | Harde plancapaciteit 1-1-2015 | Resterende woning behoefte 2015-2025 | Aandeel harde plancapaciteit t.o.v. woningvraag 2015-2025 | Woningen in uit te werken BP's | Aandeel inclusief uit te werken BP's |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|--|
| Twente | 272.305 | 284.609 | 12.945 | 11.070 | 1.875 | 86% | | 110% |
| Netwerkstad | 170.235 | 176.893 | 7.295 | 7.005 | 290 | 96% | | 125% |
| Almelo | 32.158 | 34.311 | 2.155 | 1.905 | 250 | 88% | 830 | 127% |
| Borne | 9.332 | 10.098 | 765 | 790 | -25 | 103% | 970 | 230% |
| Enschede | 77.992 | 79.155 | 1.800* | 1.485 | 315 | 83% | - | 83% |
| Hengelo | 36.816 | 38.381 | 1.565 | 2.295 | -730 | 147% | 315 | 167% |
| Oldenzaal | 13.937 | 14.948 | 1.010 | 530 | 480 | 52% | - | 52% |
| Twente Noord | 40.079 | 42.633 | 2.555 | 1.850 | 705 | 72% | | 86% |
| Dinkelland | 9.952 | 10.573 | 620 | 295 | 325 | 48% | - | 48% |
| Losser | 9.290 | 9.956 | 665 | 610 | 55 | 92% | - | 92% |
| Tubbergen | 7.823 | 8.316 | 495 | 270 | 225 | 55% | 85 | 72% |
| Twenterand | 13.014 | 13.788 | 775 | 675 | 100 | 87% | 255 | 120% |
| Twente Zuid | 61.991 | 65.083 | 3.095 | 2.215 | 880 | 72% | | 94% |
| Haaksbergen | 10.084 | 10.752 | 670 | 265 | 405 | 40% | - | 39% |
| Hellendoorn | 14.176 | 14.608 | 430 | 360 | 70 | 84% | 510 | 202% |
| Hof van Twente | 14.719 | 15.415 | 695 | 340 | 355 | 49% | 75 | 60% |
| Wierden | 9.105 | 9.613 | 510 | 735 | -225 | 144% | 105 | 165% |
| Rijssen-Holtén | 13.907 | 14.695 | 790 | 515 | 275 | 65% | - | 65% |

En ... onderprogrammering sleutelwoord

Gemeenten hebben trede 2 matig in beeld. Er komen veel kansen aan.

Strategische discussie: programmeren op basis van:

- 70% van de behoefte voor meer stedelijke gemeenten
- 80% behoefte voor meer landelijke gemeenten

Dit omwille van flexibiliteit, betere plannen omarmen en inbreiding/leegstand.

Mind shift ...

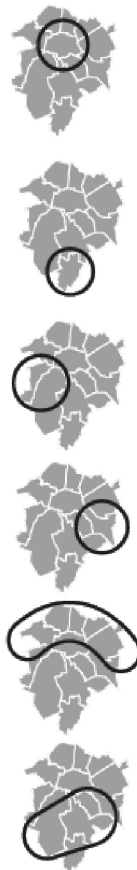


Groningen-Assen: deprogrammeren nieuwe verdienmodel

- 4000 wordt 1.500 woningen per jaar
- 600 ha wordt 300 ha
- Vooral subregionaal schrappen
- Hard is niet hard meer

plus:

- Verlies besparen van € 800.000.000 in grex
- Subregionaal verevenen voor gemaakte kosten



Uitstapje: schrappen zonder planschade?

Provincie Utrecht gaat leegstand te lijf: schrapt helft van projecten

KANTORENMARKT

10-01-2014 (10:05)

De provincie gaat flink ingrijpen om de leegstand van kantoren aan te pakken. De helft van alle bouwprojecten voor kantoorruimte wordt geschrapt. Van de ruim 6 miljoen vierkante meter kantoorruimte in de provincie Utrecht staat ongeveer 1 miljoen vierkante meter leeg. Als er niet wordt ingegrepen, komt daar de komende jaren nog zo'n 1 miljoen bij.

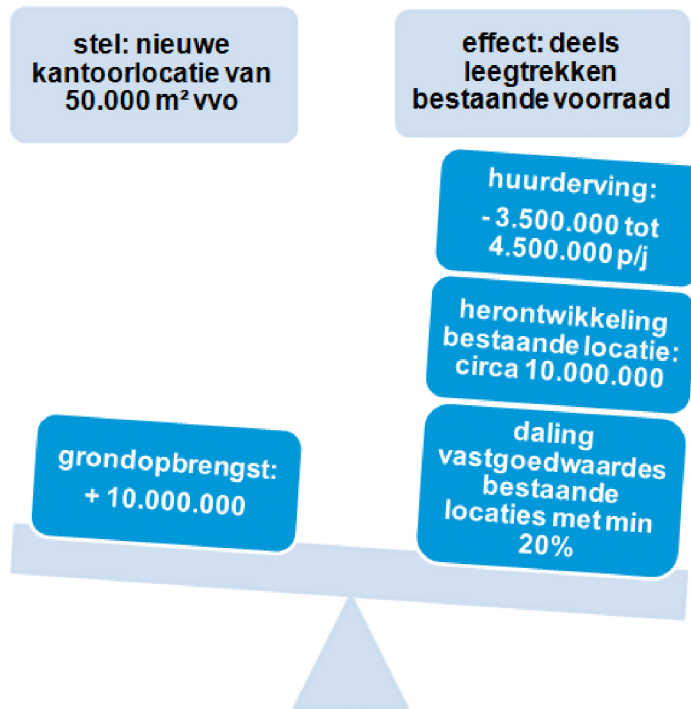


Door de ingrijpende maatregel worden veel nieuwbouwplannen op losse schroeven gezet. Vooral in de stad Utrecht zijn er veel plannen voor de bouw van nieuwe kantoren. Het rapport adviseert het bedrijventerrein Papendorp af te maken en de plannen voor Leidsche Rijn te beperken. Ook Nieuwegein en Houten moeten uitkijken voor leegstand, schrijft het adviesbureau.

De provincie wil het verder in de toekomst makkelijker maken om bestemmingsplannen te wijzigen, zodat oude kantoorpanden kunnen worden omgebouwd tot bijvoorbeeld woningen. Door het plan moeten gemeenten afboeken op geplande opbrengsten aan kantoorontwikkeling.

Kiezen voor bestaand bespaart...

voorbeeld: kantoren provincie Utrecht



Jurisprudentie na 3 jaar: 80% helder

Waar is nog discussie over

- Nieuwe stedelijke ontwikkeling: ondergrens
- Transformatie: 'zodanige functiewijziging', wat is dat precies?
- Afbakening 'bestaand stedelijk gebied'; vigerende bestemming telt mee

Ofwel: vooral 'juristerij'

Waar ontstaat helderheid op

- Hoofdpijnen trede 1 en 2: regio, behoefte, inbreiding, leegstand
- Motiveerplicht serieus nemen en op hoofdlijn moet kloppen
- Provincie en gemeente eruit **op goede basis**: dan bent u er bijna

Ofwel: vooral inhoud. Bij twijfel: gemeente krijgt voordeel twijfel

Definitie



Nieuwe stedelijke ontwikkeling (artikel 1.1.1 onder i)

“Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

- Dus ook binnen bestaand stedelijk gebied (201309006/1/R6)
- Geen ondergrens



Toepassingbereik Ladder

- Bestemmingsplannen (artikel 3.1.6 Bro aanhef)

Inclusief:

- Wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht
- Binnenplanse afwijking

Verder:

- Projectafwijkingsbesluit (artikel 2.12 lid 1, a, 3° Wabo)
- Wijzigings- en uitwerkingsplannen (artikel 1.1.1 lid 3 Bro)

Recente jurisprudentie:

- Min of meer conserverende uitwerkingsplannen niet Ladder-plichtig (wel nut en noodzaak) – zie bv. 201506618/1/R6
-

De Ladder over markt en beleid

- Regionale afspraken alleen goed als ze aan Ladder voldoen: zie casus Neder-Betuwe
 - Ieder plan moet zelf ook worden onderbouwd, dus zeker niet alleen baseren op regionale afspraak of ‘vallend binnen regionaal plafond’; zie casus Elburg
 - Regio-indeling: niet wegmotiveren, dan krijg je discussie
 - Zoals gezegd: overaanbod in hard (eind trede 1) is zeer gevoelig punt
 - Veel motiveerruimte in trede 2, met uitzondering van leegstand (vooral winkels en kantoren)
 - Regionale afstemming van vraag en aanbod hoeft niet per se op papier (bioscopen of crematoria bijvoorbeeld)
 - Hoe maak je individuele Ladder-onderbouwingen en hoe diep ga je in individuele onderbouwingen: kies één lijn met de regio, daarna maatwerk
-

Ladder: goed en niet goed

Goed: er gebeurt echt wat


- Ladder legt pijnpunten Nederlandse RO-praktijk bloot
- Shock effect is fijn: 'bang' voor RvS
- Mind set bestuurders en grondbedrijven wordt echt anders
- Zet regionale afstemming op scherp en provincie en gemeenten voor de hindernis
- Ladder als concept wordt steeds vaker onderschreven

Niet goed: filosofie komt niet voldoende uit de verf

- Verhaal achter de Ladder ontbreekt; daarom te veel Ladder-bashing mogelijk. En daarom lijkt Ladder contrair aan Omgevingswet
- Het is op onderdelen nog te technisch op basis van jurisprudentie
- Begeleiding gemeenten soms goed (door provincies bv), soms minder

Ofwel: hard aan slag met betere programmering passend in Ladder.

Checklist Ladder wethouders en raadsleden

- Is aan dit plan echt behoefte?
 - Is het echt een zeer goede plek voor deze functie?
 - Wat voegt het toe aan wat u al heeft? Hoe zorgt u ervoor dat het niet concurreert met de bestaande voorraad?
 - Met welke plekken in de regio concurreert het? Is het goed afgestemd?
 - Is stoppen een betere optie? Is halveren een optie? Hoe?
 - Beïnvloedt dit plan Ladder-ruimte voor de toekomst?
 - Welke risico's en kansen zijn er in de bestaande voorraad?
 - Zit uw gemeente nog in de kwantitatieve groeimodus? Hoe kunt u het balans-denken en kwalitatieve groei er goed in krijgen?
- 

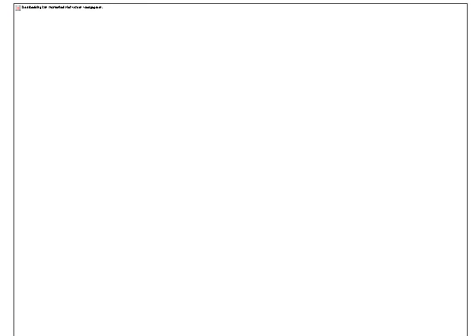
Vragen?

Hub Ploem

h.ploem@stec.nl

tel. 026 751 41 00

www.stec.nl



Achtergrond: praktijk en jurisprudentie

Artikel 3.1.6 Bro lid 2-3

2. De toelichting bij een **bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt**, voldoet aan de volgende voorwaarden:
 - a. er wordt beschreven dat de **voorgenomen stedelijke ontwikkeling** voorziet in een **actuele regionale behoefte**;
 - b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, 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**, en;
 - c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, 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, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, **passend ontsloten zijn** of als zodanig worden ontwikkeld.
 3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.
-

Jurisprudentie na bijna 3 jaar: 80% helder

Waar is nog discussie over

- Nieuwe stedelijke ontwikkeling
- Transformatie: 'zodanige functiewijziging'
- Afbakening 'bestaand stedelijk gebied'

Ofwel: vooral 'juristerij'.

Waar ontstaat helderheid op

- Hoofdpijnen trede 1 en 2: regio, behoefte, inbreiding, leegstand
- Motiveerplicht die je serieus moet nemen en op hoofdpijnen moet kloppen
- Provincie en gemeente eruit op goede basis: dan bent u er bijna

Ofwel: vooral inhoud. Bij twijfel: gemeente krijgt voordeel twijfel

Bor

- Artikel 5.20 Bor: Ladder ook van toepassing op omgevingsvergunning voor buitenplanse afwijking (waarbij met toepassing van artikel 2.12, lid 1, a, 3° en dus niet 2° Wabo van bestemmingsplan wordt afgeweken)
 - Let op 'kruimellijst' van artikel 2.12, lid 1 aanhef en a, 2° Wabo in samenhang met artikel 4 Bijlage II Bor
 - Verruiming onderdeel 9 (gebruik van bouwwerken) en toevoeging onderdeel 11 aan artikel 4 Bijlage II (hiermee wordt tijdelijke afwijking bestemmingsplan, dat nu nog is geregeld in artikel 2.12 Wabo en waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen moet worden, 'kruimelgeval')
-



Definities

Stedelijke ontwikkeling (artikel 1.1.1 onder i)

“Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

- Dus ook nieuwe ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied (brede uitleg), o.a. 201309006/1/R6
 - Planologisch nieuwe stedelijke ontwikkeling
 - Ook lokaal
 - Functieverandering: NB 201310555/1/A1
 - Saldering binnenplans
 - Geen ondergrens
-

Definities

- Nota van toelichting

“Ook een lokale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling kan door de regio onderdeel worden gemaakt van de regionale behoefte. Zo kan er vanuit het oogpunt van leefbaarheid een lokale behoefte zijn aan kleinschalige voorzieningen en detailhandel met primair een functie op buurt- of wijkniveau, zoals de bakker op de hoek, of een wijkcentrum. Het kan ook gaan om kleinschalige woningbouw die vanwege leefbaarheid en vitaliteit van een kern noodzakelijk is, bijvoorbeeld om woonruimte in de eigen kern te kunnen bieden voor natuurlijke bevolkingsgroei.”

Jurisprudentie nieuwe stedelijke ontwikkeling (trede 0)

- Wonen, winkels, bedrijventerreinen en kantoren wel helder: lage ondergrens
 - Ook bioscoop, bibliotheek, hotel, crematorium, wellness-locatie en parkeerplaats
 - Vraagtekens ontstaan bij: kerk, camping, kiosken, et cetera
 - Ook inbreiding, maar lichtere motiveerplicht op trede 2
 - Ook saldo nul of saldo min
 - Transformatie: functiewijziging inmiddels soms wel, soms niet, 'zodanige functiewijziging' is de term
 - Beargumenteer zelf hoe je het ziet, maar motiveer het vooral niet weg
 - Maak in een regio afspraken hierover
-

Laatste jurisprudentie

Niet:

- Kleinschalige woningbouw
- Drie woningen rechtstreeks, drie middels wijzigingsbevoegdheid bij bestaande lintbebouwing, 201302867/1/R4
- Zeven woningen in een dorpskern, ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2077
- Eén woning, 201308263/2/R4

Vanaf 14 in elk geval

Laatste jurisprudentie

Niet:

- Kleinschalige bedrijvigheid (installatietechniek: bebouwing 400 m², terrein 2.360 m² en beperkte gebruiksmogelijkheden (categorie 1 tot en met 3.1))

Wel:

- 5 maart 2014, Son en Breugel: “nieuwbouw van een zekere omvang”
 - Uitbreiding bedrijventerrein waarbij oppervlak per saldo niet toeneemt binnen betreffende gemeente, is planologisch nieuwe ontwikkeling, 201306647/1/R1
-

RvS: 201306647/1/R1

“...De Afdeling is voorts van oordeel dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt, nu het plan in een uitbreiding van het bedrijventerrein voorziet. De stelling van de raad dat per saldo de oppervlakte aan bedrijventerreinen niet zal toenemen vanwege de herstructurering van het bedrijventerrein "Hellingweg" binnen de planperiode, daargelaten of deze stelling juist is, doet daaraan niet af. Deze omstandigheid neemt immers niet weg dat de voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein op een perceel dat onder het voorheen geldende plan was bestemd als "Natuurgebied II" een planologisch nieuwe ontwikkeling betreft. De raad diende derhalve in de plantoelichting te verantwoorden dat aan de voorwaarden in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro wordt voldaan. De raad heeft dit niet gedaan, nu in de plantoelichting alleen de vraag en het aanbod in de gemeente en niet de vraag en het aanbod in de regio in ogenschouw is genomen. De raad heeft het plan, voor zover het betreft de voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein, derhalve vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro...”

Laatste jurisprudentie

Niet:

- 17 december 2014 201308656/1/R2: "enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie"
- 3 december 2014 201402314/1/R1: 400 m² centrum (o.a. detailhandel)

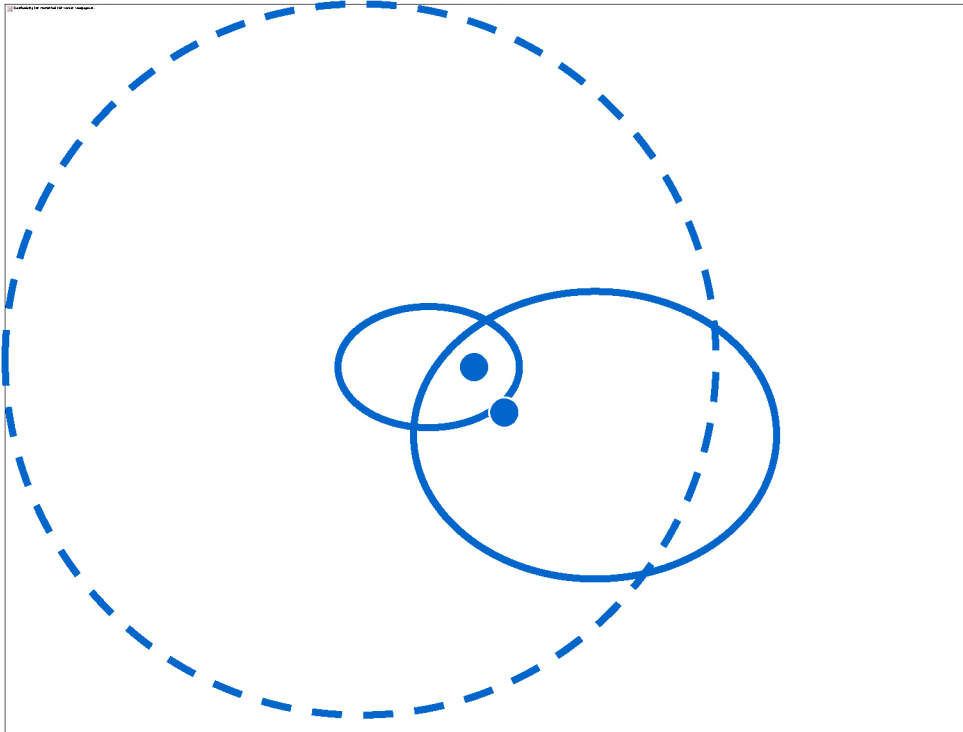
Wel:

- Bouw (elektronica)winkel ter plaatse van gesloopt bedrijfspand: nieuwe stedelijke ontwikkeling (bebouwing was gesloopt en functiewijziging), 5 maart 2014, 201303469/1/R3
 - Bouw supermarkt op bestaand bedrijventerrein waar geen bebouwing was: nieuwe stedelijke ontwikkeling, 18 juni 2014, 201309201/1/A1
-

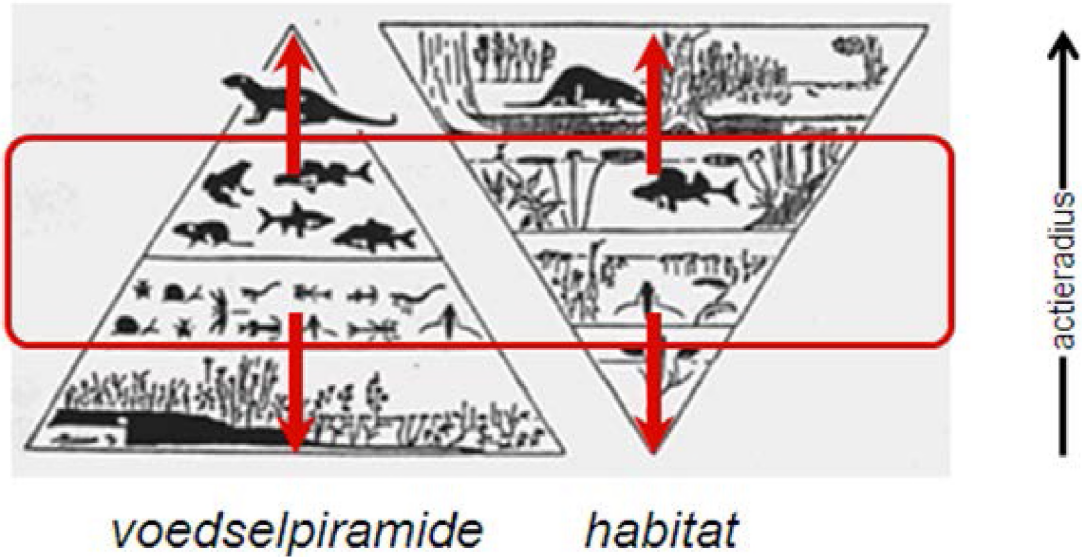
Conserverend plan

- Niet gerealiseerde conserverende bestemming is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro, indien oud bestemmingsplan vastgesteld voor 1 oktober 2012 (mits geen wezenlijk verschil)
 - ‘Gewone’ uitvoerbaarheidstoets blijft
 - Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 augustus 2014, 201206568/1/R1 (Venlo, Kazernekwartier), ABRvS 25 juni 2014, 201307360/1/R3
 - Ladder-plichtig plan, zonder Ladder? Afwachten...
-

Regio? Vervangbaar door reikwijdte



Key Ladder: marktregio



voedselpiramide

habitat

actieradius



Definities



Bestaand stedelijk gebied (artikel 1.1.1. onder h)

“Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”

- Is wat anders dan rode contour
- Fysiek



Definities

- Nota van toelichting

“In de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijke gebied moet worden aangemerkt.”



Jurisprudentie bestaand stedelijk gebied (trede 2)

- Veel randgevallen ...
 - Provincies hebben soms andere definities, stem dit af
 - Twee of drie kanten ontsloten speelt een rol
 - Huidige functie in zekere mate relevant: sportveld weegt anders dan weiland
 - Huidige planologische functie in zekere mate relevant, maar zeker niet bepalend
 - Infrastructuur?
 - Motiveer het niet weg, maar beargumenteer feitelijk
-

Aandachtspunt: ruimte voor ruimte?

- Handreiking: 'De meeste 'ruimte voor ruimte' regelingen maken geen extra stedelijke ontwikkeling mogelijk, maar reduceren bebouwing of verplaatsen die. Toepassing van de Ladder is dan niet nodig' (zie handreiking bij de Ladder voor duurzame verstedelijking, Ministerie I&M)
 - Maar: zie uitspraak 'bedrijventerrein Hellingweg'!
 - Het kan meer kanten op
-

Aandachtspunt: wijzigingsbevoegdheid

- Ook bij binnenplanse wijzigingsbevoegdheid (die nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt): Ladder
 - Dan wel bij opnemen wijzigingsbevoegdheid en niet pas bij toepassing in wijzigingsplan (bijvoorbeeld ABRvS 5 februari 2014, 201305293/1/R1 en ABRvS 13 augustus 2014, 201308486/1/R1)
 - Geldt ook voor uitwerkingsplan en afwijkingsbevoegdheid
-

RvS: 201305293/1/R1

“...6.6. De beroepsgrond van Stichting Oost Deurningen dat de SER-ladder niet is toegepast, moet worden gelezen als een beroep op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Vast staat dat hetgeen in dit geval met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt kan worden, moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Het plan biedt geen directe grondslag voor een stedelijke ontwikkeling, maar bevat een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan een stedelijke ontwikkeling bij wijzigingsplan mogelijk kan worden gemaakt. Indien het college van burgemeester en wethouders overgaat tot het vaststellen van een wijzigingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, zal bij de vaststelling van dit wijzigingsplan moeten worden voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Naar het oordeel van de Afdeling houdt opname van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan echter in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht.

RvS: 201305293/1/R1

Dit betekent dat de raad reeds bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzicht zal moeten geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd (...)

De raad had zich in dit geval dus in de eerste plaats rekenschap moeten geven van de vraag of een regionale behoefte bestaat of zal ontstaan aan de bedrijfsbestemming die ter plaatse van de gronden waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet, mogelijk gemaakt kan worden. Ter zitting heeft de raad daarover verklaard dat er momenteel geen belangstellenden zijn maar dat hij niet uitsluit dat binnen de planperiode behoefte zal ontstaan aan een uitbreiding van het bedrijventerrein Hanzepoort. De raad wil niet in de situatie geraken dat dan een uitbreiding niet zou kunnen worden gehonoreerd. Daarbij heeft de raad toegelicht dat er binnen de gemeente geen andere mogelijkheden zijn voor vestiging van transport gerelateerde bedrijvigheid. De Afdeling overweegt dat de raad aldus niet heeft gezien of in de regio, voor de looptijd van het plan buiten de gemeentegrenzen, zou kunnen worden voorzien in de door hem veronderstelde behoefte...”

Aandachtspunt: structuurvisie

- Keuzen over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen baseren op inschatting regionale vraag met oog voor zorgvuldige ruimtelijke inpassing
 - Ladder als denkraam hiervoor heel geschikt
 - Maar: Bro verplicht gebruik Ladder niet voor structuurvisie
 - Als ladder goed is toegepast in structuurvisie bij verstedelijkingsopgaven kan verplichte toelichting bij bestemmingsplannen, die desbetreffende structuurvisie als strategisch kader hanteert, hiernaar wel verwijzen
 - Zolang behoefte nog actueel is
-

Hoe toetst Raad van State?

1. In principe terughoudend, procesvereiste, geen blauwdruk
2. Veel vernietiging door geen Ladder of onvolledig
3. Geen nut en noodzaaktoets of onderbouwing, maar expliciete Ladder-toets inclusief alle 3 treden
4. Ladder-teksten op maat, proportioneel
5. regelmatig messcherp

Ladder is onderzoeks- en motiveringseis, geen inhoudelijke norm

(o.a. 24 april 2014, 201304509/1/R1)

201309111/1/R4

Anders dan de raad stelt, bevat de plantoelichting geen verantwoording dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte. Met de enkele verwijzing naar het dpo heeft de raad evenmin inzicht geboden in de aanvaardbaarheid van de in het plan voorziene ontwikkeling met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand als vorenbedoeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het dpo weliswaar staat dat in de dagelijkse sector een uitbreidingsruimte bestaat van 1030 tot 1395 m² bvo en in de niet-dagelijkse sector een uitbreidingsruimte van 0 tot 1165 m² bvo, maar dat daarin tevens is vermeld dat de leegstand in de gemeente Albrandswaard met 8,5 tot 11,7% relatief hoog is en dat de groei van het aantal inwoners van Poortugaal is achtergebleven bij de prognoses. Niet is gebleken dat de raad zich hiervan bij het nemen van het bestreden besluit rekenschap heeft gegeven.

Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro te worden vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 2".

201402099/1/R3

RvS onderzoekt secuur op
Ladder

Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit de plantoelichting met een enkele verwijzing naar het regionaal Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019, waarin afspraken over de woningvoorraad op regionaal niveau zijn vastgelegd, **onvoldoende dat wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. De verwijzing in de plantoelichting naar de Woonvisie volstaat evenmin.** Daarbij is van belang dat in de Woonvisie staat dat de woningbouwplannen van de gemeenten in de regio de behoefte aan woningen ruimschoots overstijgen en dat uit de Woonvisie kan worden afgeleid dat regionale afstemming over woningbouw, zoals ter zitting door de raad is bevestigd, nog niet heeft plaatsgevonden. De raad heeft voorts **niet gezien of in de regio zou kunnen worden voorzien in de door hem veronderstelde behoefte binnen bestaand stedelijk gebied.** Dat de locatie volgens de raad in het provinciale beleid is aangewezen als mogelijke woningbouwlocatie, doet daar niet aan af.

Gelet op het voorgaande, **heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, alsmede in hoeverre binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio in die behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins en voldoet het plan niet aan de eisen die artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro stelt.** Gelet hierop is de economische uitvoerbaarheid van het plan evenmin inzichtelijk gemaakt.

Hoe juridisch wordt de Ladder?

- Plantoelichting super belangrijk: 3 stappen afzonderlijk en concreet benoemen en behandelen
 - Afdeling onderzoekt secuur
 - Juristen lopen zich warm
 - Belanghebbenden bestaande gebieden ook: zienswijzen bewoners ('woon- en leefklimaat'), beleggers, corporaties, ondernemers ('ondernemersklimaat') belangenorganisaties (Behoud Waterland: 'ongewenste versnippering en leegstand voorkomen')
 - Relativiteitsbeginsel artikel 8.69a Awb ruim opgevat (in elk geval beroep op zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, overcapaciteit, leegstand voorkomen)
 - Het kan meer kanten op
-

Uw gemeente & De Ladder

- U moet aan Rijks-Ladder voldoen, de provincie bevestigt dit en vraagt meer voor trede 2
 - Schrijf altijd een Ladder-onderbouwing
 - Iedere trede kwantitatief en kwalitatief
 - Borg Ladder in regionale visies (inclusief dynamisch voorraadbeheer)
 - Marktregio is niet per se de bestuurlijke regio
 - Maak een goede visie op bestaande voorraad
 - Veranker Ladder in beleidsdocumenten (woonvisie, structuurvisie, etc)
 - Breng Ladder-risico's binnen uw gemeente in kaart
 - Bespreek kennis over de Ladder in uw gemeente en regio
 - Betrek bestuurders en raden!
-

Belanghebbenden en retail

‘Degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken’ (artikel 1:2, lid 1, Awb)

Concurrenten:

- Nauwelijks beperkingen (25 juni 2014, 201310004/1/A1)
 - Vaste jurisprudentie: concurrentiebelang rechtstreeks betrokken bij besluit, indien zelfde verzorgingsgebied en marktsegment (bestemmingsplan)
 - Verhuurders: afstand, vergelijkbaarheid objecten (5 maart 2014, 2013303469/1/R3)
-

Risicovolle plannen

- Oude doos, deals buiten reguliere programmering
 - Plannen uit gouden eeuw: grootschalig, grote bovenregionale component, eenheidsworst
 - Plannen in gebieden met amper groei of krimp
 - Zeer globale c.q. flexibele plannen
 - Plannen die direct concurreren met bestaande voorraad, bijvoorbeeld starterswoningen
 - Te grote ambities van uw bestuur
 - Puur vanuit grex, financiële dragers groen, herontwikkeling et cetera
-

Let op in trede 1

- Toelichting moet met onderzoeken overeenstemmen, o.a. 201304485/1/R6
 - Actuele regionale behoefte niet alleen toegelicht in diverse rapporten, ook opname in plantoelichting!
 - Besluit 4 september 2014 tot wijziging Bor e.a. Nieuw artikel 3.1.1a in Bro: “Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar”
 - Concrete gegadigde onvoldoende, o.a. 201307597/2/R6, wel gebruiken om mede behoefte mee aan te tonen
 - Let op maximale planologische mogelijkheden
 - Bestemmingsplan looptijd 10 jaar en moet voor die periode gebaseerd zijn op reële inschattingen van wat zich voor kan doen in vraag naar ruimte
-

RvS: 201002615/1/R2

Gemeente Pekela bestemmingsplan "Compagniestervijk"


“...De constatering dat met het plan wordt gebleven binnen de provinciale contingentering van woningen maakt op zichzelf nog niet aannemelijk dat daadwerkelijk behoefte aan deze woningen bestaat. Een actueel woningbehoefteonderzoek ontbrak bij het vaststellen van het bestemmingsplan... “

- Concrete gegevens nodig over actuele behoefte
 - Enkel verwijzing naar beleidskader (bijvoorbeeld contingentering) was al onvoldoende (uitspraak 2011)
 - Actueel behoefte-onderzoek ontbrak bij vaststelling bestemmingsplan
-

Let op in trede 2

- Niet noodzakelijk eerst alle mogelijke inbreidings- en transformatieplekken te bebouwen indien actuele behoefte groter is dan mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied, 201303143/1/R4
 - Vergt wel een bijzondere motivering, 201308160/1/R4
 - Niet alle bestaande winkelpanden eerst worden benut, 201306688/1/R6
 - Feit dat er leegstand is, betekent niet dat er geen actuele regionale behoefte kan zijn, maar vergt wel een goede onderbouwing, 201308486/1/R1
 - Specifiek karakter van een bedrijf kan een rol spelen, 201304503/1/R1
 - Beschikbaar & geschikt te maken
-

Artikel 3.1.6 Bro lid 4

4. Een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.
- 

Veel discussie

- Provincies en gemeenten zouden voorwaarden stellen aan vaststelling bestemmingsplannen in strijd met Dienstenrichtlijn
 - Valt detailhandel onder Dienstenrichtlijn?
 - Ladder-toets ging naar revival DPO oude stijl, terwijl Afdeling met RvS uitspraak 18 september 2013 juist wilde inperken (afstandscriterium enkel voorzieningen eerste levensbehoefte)
 - Voorwaarden aan economische behoefte en marktvraag versus verbod op 'economic needs test'
 - Bescherming consument, niet concurrent
 - Pleidooi IPO en RvS ("Ladder niet in strijd met EDR")
-

Veel discussie

- Per 1 juli nieuw lid 4: Ladder slechts tot doel goede ruimtelijke ordening
 - Economisch behoefteonderzoek ter onderbouwing van ruimtelijke beslissingen blijft binnen kader van Europese Dienstenrichtlijn mogelijk
 - Andere functies wel marktonderzoek met ander doel dan goede ruimtelijke ordening?
 - Spanningsveld Ladder en jurisprudentie over 'duurzame ontwricting': bestemmingsplan mag niet ingrijpen in concurrentieverhouding, maar leegstand wel voorkomen
-

RvS: 201208105/1/R2

“...7.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 juni 2009, zaak nr. 200808122/1/R3) komt voor de vraag of er een duurzame ontwrichting zal ontstaan van het voorzieningenniveau geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen zal ontstaan. In voornoemde uitspraak is doorslaggevend geacht of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. In haar uitspraak van 2 december 2009 in zaak nr. 200901438/1/R3 met betrekking tot de situatie waarin het niet ging om dagelijkse boodschappen die in een supermarkt worden gedaan, maar om niet-dagelijkse inkopen, heeft de Afdeling beoordeeld of de inwoners van het verzorgingsgebied, na realisatie van de voorzieningen, op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkopen kunnen doen. De Afdeling ziet aanleiding om, anders dan in voornoemde uitspraken, voor de beoordeling van de vraag of gevreesd moet worden voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau vanaf heden doorslaggevend te achten of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften...”

Kern van de zaak

- Woon-, leef- en ondernemersklimaat (5 december 2012, 201200385/1/R1: zaak Emmeloord)
 - Van aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat kan sprake indien er geen sprake is van duurzame ontwricting
 - DPO kan wel worden gebruikt voor motivering aantasting woon-, leef- en ondernemersklimaat door toename leegstand
 - Ingeval van toename leegstand is flankerend beleid essentieel (zie o.a. ABRvS 7 november 2012, nr. 201203450/1/R1)
-

Trede 1&2

Uitspraken laatste 2 à 3 jaar duiden toetsingscriteria retail vanuit Ladder

Onvoldoende is:

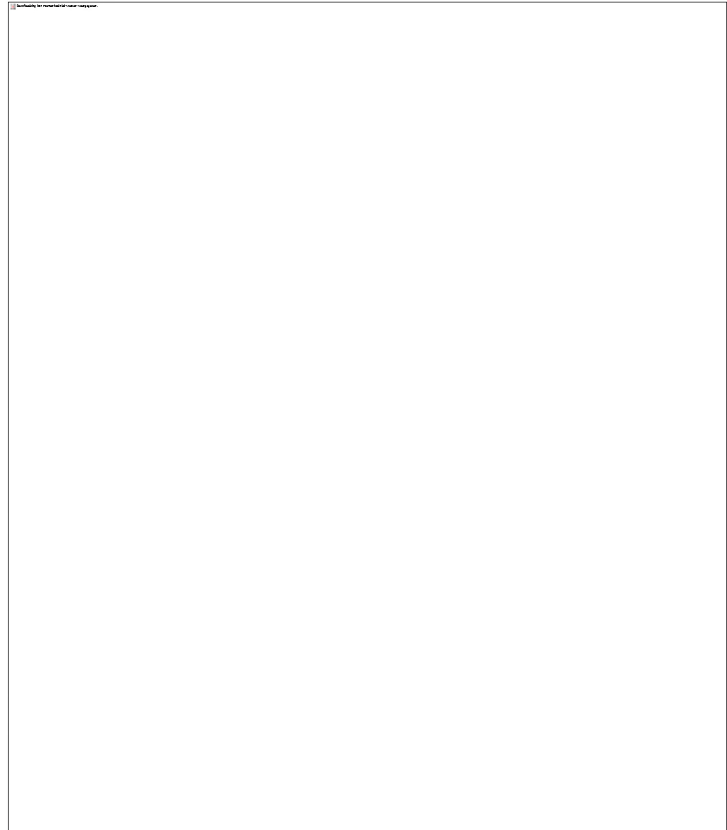
- Enkel verwijzing naar bestaand beleid
- Constatering dat leegstand laag is

Aangetoond moet worden:

- Effecten bestaand aanbod en voorkomen van winkelleegstand
 - Onderscheidend karakter in omvang, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit
 - Geen onaanvaardbare gevolgen (verschraling, structurele leegstand) waardoor goede ruimtelijke ordening in gedrang komt
 - Geen onaanvaardbare aantasting woon-, leef- en ondernemersklimaat
-

Let op in trede 3

- Passende ontsluiting
- Op schaal passend bij ruimtelijke ontwikkeling (groot/kleinschalig, benodigde modaliteit: fiets, OV, auto, vracht)
- Voorbeeld aantonen bereikbaarheid: 30 juli 2014, 201307597/1/R6
- Zie www.ladderverstedelijking.mienm.nl



Observatie: waarom zo'n toestand?

- Rijk communiceerde matig
 - Gemeenten beheers(t)en lang de Ladder absoluut niet, sinds een jaar gaat dit beter
 - Provincies zeer uiteenlopend over de Ladder
 - Raad van State vult de Ladder dus maar in
 - RO-end Nederland in shock: economische crisis, plus: heel ander groeipad dan laatste decennia; veranderproces van bovenste plank
 - Nederland is enorm nieuwbouwgericht, dat is in 40 jaar aangeleerd
 - Trede 2 feitelijk volstrekt nieuw
 - Veel plannen passen niet in de Ladder; er zijn te veel harde plannen (overprogrammering)
 - Gemeenten vast in grexen, oude contracten en bestuurlijke ambities uit het verleden
 - Regionale afstemming in Nederland is en blijft matig!
 - Ladder niet het punt, overprogrammering en 'veranderen' het punt
- 