

BNSP Werkgroep Omgevingsrecht - consultatie 2016 AMvB's Omgevingswet

De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft een voorstel gedaan voor aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Wij vragen nadrukkelijk aandacht voor de praktijksituaties waarin op voorhand geen programma ofwel geen behoefte(onderzoek) beschikbaar is. Het zijn situaties die zich voordoen in krimpgebieden. Daarbij hebben wij nadrukkelijk oog voor zorgvuldig ruimtegebruik en de problematiek van leegstand.

Vooraf behoefte aantonen

Wij constateren dat bij de aangepaste ladder het vooraf aantonen van de behoefte een vereiste blijft, dat is het uitgangspunt. De termen 'actuele' en 'regionale' komen te vervallen en de onderzoekseis geldt alleen voor ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied. Het vergt nog steeds investering in onderzoek, vergt nog steeds tijdsbeslag van de gemeentelijke dienst, betekent bestuurslasten en heeft het risico van procedures. Ook met procedures zijn extra tijdsbesteding en tijdsverloop gemoeid. Op zichzelf zijn dat gebruikelijke investeringen voor het realiseren van een initiatief. Echter, wanneer het op voorhand lastig of onmogelijk is de behoefte aan te tonen terwijl die behoefte kwalitatief of inherent aanwezig is, maakt een dergelijke voorwaarde het realiseren van een initiatief onnodig gecompliceerd.

In de aanpassing van de ladder wordt een oplossing aangereikt door bij wijzigings- en uitwerkingsplannen onderzoek uit te stellen, maar is dat de oplossing?

Om welke activiteiten gaat het?

Waar gaat het om? Het gaat om het stimuleren van activiteiten die we in de huidige situatie reeds in verschillende kernen tegenkomen, bijvoorbeeld aan de randen van de kern, dan is daarvoor een onderbouwing van de behoefte nodig. Voorbeelden zijn:

- een gewenste landschappelijke afronding van een kern door beperkte uitgifte van bedrijfskavels inclusief de verplichting tot aanleg van een groenzone;
- het toestaan van commerciële functies op het gebied van cultuur en ontspanning, als aanvulling op de agrarische bedrijfsvoering of in het kader van plattelandsversterking;
- innovatieve concepten ter plaatse van solitair gelegen gebouwcomplexen die leegstaan, zoals kloostercomplexen in het buitengebied.

Wat dit laatste voorbeeld betreft is het gewenst dat de aanpassingen van de ladder nadrukkelijker gericht worden op het aanpakken van leegstandsproblematiek, die zich ook buiten het bestaand stedelijk gebied manifesteert.

Kortom, de omslag die we gaan maken richting uitnodigingsplanologie om juist kansen te bieden voor meer leefbaarheid in een kern door reguliere functies in en aan de randen toe te staan of oplossing van een leegstandsvraagstuk buiten de kern, daarbij past een accentverlegging van het onderbouwen van de behoefte naar het ontwikkelen van visie op het oplossen van leegstand.

Graag doen wij u ook de suggestie de toe te werken naar een soort 'kruimelgevallenregeling' of een soort 'NIBM-toets', waarbij gevallen worden aangegeven die niet 'ladderplichtig' zijn.

Vragen vanuit de praktijk

De praktijk wordt een dienst bewezen wanneer in de toelichting op de toepassing van de ladder op de volgende vragen specifiek wordt ingegaan.

- Wat te doen met de uitvoerbaarheidstoets: moet bij het moederplan nog steeds worden voldaan aan de uitvoerbaarheidstoets?
- Geldt op grond van artikel 3:2 Awb (zorgvuldige voorbereiding) alsnog een motiverings- en onderzoeksplicht of wordt die als vervallen beschouwd?
- Het is zeer waarschijnlijk dat de huidige jurisprudentie over 'bestaand stedelijk gebied' en 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' blijft gelden. Hoe zal de Afdeling met de nieuwe tekst omgaan?

Tenslotte: welke peildatum moet worden aangehouden bij het doorschuiven van de laddertoets: de datum van vaststelling van het moederplan of die van het wijzigings- of uitwerkingsplan?

Omgevingsplan

In de AMvB's van de Omgevingswet staat de ladder nog als p.m.. Aangezien dat onderdeel nog moet worden ingevuld, passend in de filosofie van de Omgevingswet, willen wij het volgende ter overweging meegeven bij de verdere voorbereiding hiervan.

Ervaringen met de ladder voor activiteiten

Het is nuttig wanneer op basis van ervaringen in het bestuursrecht duidelijkheid ontstaat of initiatieven zoals hiervoor aangegeven, in de praktijk struikelen als gevolg van het verkeerd toepassen van de ladder. Het zou goed kunnen zijn dat er niet of nauwelijks ontwikkelingen zijn aan te geven die, als gevolg van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, uiteindelijk niet zijn doorgedaan. Onze perceptie is dat procedures voor bijvoorbeeld supermarkten en bouwmarkten – daarover wordt veelvuldig geprocedeerd en dan heb je het over ontwikkelingen met wezenlijke effecten – uiteindelijk, eventueel na een hersteloperatie, veelal toch de toets der kritiek kunnen doorstaan. Het is wel zo dat diverse uitbreidingen van bedrijventerreinen en woningbouwlocaties struikelen door strijdigheid met de regionale of gemeentelijke programma's. Een groot aantal projecten konden, eventueel na een hersteloperatie, worden gerealiseerd.

Maar is het nu zo dat de toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking direct en daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het oplossen van de leegstandsproblematiek in een kern? Heeft dit vervolgens geresulteerd in herstructurerings- en transformatieopgaven in het stedelijk gebied? Het verrichte onderzoek naar de toepassing van de ladder is nu vooral gericht op het al dan niet toepassen van de ladder. Een inhoudelijke analyse van de effecten van de ladder kan meer inzicht geven op de effectiviteit van de ladder. Aanpassingen die daarop zijn gebaseerd kunnen een belangrijke aanvullende bijdrage leveren aan het versterken van de effectiviteit van de ladder.

Andere opties voor aanpassing van de ladder

De ladder voor duurzame verstedelijking is mede gericht op het voorkomen van onnodige leegstand. Het toestaan van een enkele activiteit is daarvoor niet direct relevant. Een oplossing voor een wezenlijke verbetering van de ladder kan zijn, het stellen van een ondergrens aan activiteiten waarvoor de behoefte moet worden aangetoond. Dit kan in absolute zin worden uitgedrukt of op kwalitatieve wijze, zoals activiteiten die 'normaal maatschappelijk' in een kern voorkomen. Het benoemen van voorbeelden kan verhelderend werken, zeker voor de praktijk.

De meest optimale optie is dat de gemeente een visie ontwikkelt op hoe om te gaan met leegstand. Welke leegstandslocaties vragen om visie en beleid? Welke acties en maatregelen kunnen de leegstandsproblematiek verminderen? Zo'n visie kan in de plaats treden van de laddertoets voor gebruikelijke activiteiten in een dorp. Het lijkt ons een exercitie waard om op die wijze een meerwaarde te krijgen van de laddertoets voor krimpgebieden.

Een visie op de leegstandsproblematiek en op de behoefte aan activiteiten in een dorp kan worden opgesteld in het kader van de structuur- of omgevingsvisie. Implementatie vindt vervolgens plaats in de toelichting van het bestemmingsplan. Bepaald kan worden dat een omgevingsvisie inzicht biedt in welke activiteiten in een kern of een krimp dorp goed passen en voor de leefbaarheid juist ook goed van pas komen. De visie kan voorbeelden van activiteiten bevatten. Dat kader wordt, zoals aangegeven, vertaald in het omgevingsplan (toelichting en regeling). Voor krimpgebieden is een dergelijke werkwijze veel beter toepasbaar dan dat voor iedere nieuwe activiteit en afronding van het dorp de behoefte moet worden onderbouwd.

Alleen voor bestaand stedelijk gebied een grote stap voorwaarts

De aanpassing dat de behoefte alleen wordt onderbouwd voor activiteiten buiten bestaand stedelijk gebied is een stevige stap voorwaarts, zeker voor krimpgebieden. Met deze aanpassingen dringt de vraag zich wel op of we hiermee uit de voeten kunnen wanneer we in lijn met de Omgevingswet kiezen voor uitnodigingsplanologie. Wanneer we vasthouden aan het op voorhand aantonen van de behoefte, gaat dat niet lukken. Bij deze regelwijze dringt een vergelijking op met het huidige planschaderecht. Ook daar is geconstateerd dat een wezenlijke vernieuwing van het planschaderecht, dat overstijgt een beperkte aanpassing, noodzakelijk is om van het omgevingsplan een succes te maken. Bij de ladder voor duurzame verstedelijking is exact hetzelfde aan de orde.

In de toelichting van de AMvB op het ladder-onderdeel is het nuttig dat aan de hand van praktijkvoorbeelden helderheid wordt geboden in hoeverre kan worden volstaan met het aantonen dat een ontwikkeling niet op voorhand onmogelijk is, bijvoorbeeld onder verwijzing naar vergelijkbare andere kernen. Relevant is ook of vervolgens een laddertoets voor functies die in ieder dorp kunnen voorkomen, nog een vereiste is. Uitstel van onderzoek, zoals nu wordt voorgesteld bij wijzigings- en uitwerkingsplannen, is een onvoldragen oplossing als we het hebben over impulsen geven aan verbetering van de fysieke leefomgeving van dorpen. Zoals aangegeven lijkt er meer winst te behalen door te kiezen voor specifieke aandacht aan de leegstandsproblematiek.

BNSP Werkgroep Omgevingsrecht, 14 september 2016

Armando Snijders – Tonnaer, adviseurs in omgevingsrecht

Dirk van de Rijdt en Rene van der Zweerde - Kuiper Compagnons

Hans Damen, Ruud Veenhof en Ruud Louwes - Rho Adviseurs voor leefruimte

Roeland Mathijssen – BRO, Ruimte om in te leven

Stan van Esdonk - CroonenBuro5

De BNSP is de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen. Met ruim 600 persoonlijke leden, circa 50 adviesbureaus en meer dan 30 institutionele leden en begunstigers is de BNSP een volwaardige vertegenwoordiger van de beroepsgroep.