

De ladder

Nu, straks en onder de Omgevingswet

Stibbe

22 september 2016



Opzet

1. De huidige ladder

2. De nieuwe ladder

3. De ladder onder de Omgevingswet

De huidige ladder

Doel en functie van de ladder (3.1.6 lid 2 Bro)

- Doel: zorgvuldig ruimtegebruik en voorkomen van leegstand
 - Nb: dit doel wordt ook nagestreefd door provinciale ladderregelingen, met afwijkende begrippen
- Ladder leidt niet tot een bepaalde uitkomst, de Ladder verbiedt geen ontwikkelingen, maar is een stramen waarmee het bevoegd gezag over voldoende informatie beschikt om een ruimtelijke afweging te maken over de aanvaardbaarheid van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

De huidige ladder

Aangewezen besluit + nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan:

1. Actuele regionale behoefte (ARB)
2. Mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied (BSG)
3. Multimodale bereikbaarheid

De huidige ladder

Ladder in perspectief

- Relevante feiten en af te wegen belangen (o.a. 3:2 Awb)
- Een goede ruimtelijke ordening (o.a. 3.1 lid 1 Wro)
 - Goed woon-, leef- en ondernemersklimaat
 - Nut en noodzaak
 - Alternatievenonderzoek
- Uitvoerbaarheidstoets (3.1.6 lid 1 onder f Bro)

De huidige ladder

Aangewezen besluiten

- Bestemmingsplan
- A3-vergunning
 - Let op toepasselijkheid provinciale verordening op A2-vergunning (o.a. Noord-Holland en Zuid-Holland)
- Uitwerkingsplan
- Wijzigingsplan
- Provinciale verordeningen

De huidige ladder

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

- *“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”*
- Ontwikkeling van enige omvang
- Conserverende bestemming
- Functiewijzigingen

De huidige ladder

Wel NSO

- 12 woningen
- 2 woningen die onderdeel zijn van een groter project
- Sociale en culturele voorzieningen
- Een supermarkt
- Een mestvergistingsinstallatie

Geen NSO

- 11 woningen
- Te zeer verspreid liggende woningen
- Een uitbreiding van een bedrijfsgebouw met 400 m²
- Infrastructuur
- 35 windturbines

De huidige ladder

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

- Conserverende bestemming: geen NSO
 - Onbenutte planologische mogelijkheden
 - Wijzigingsbevoegdheid/uitwerkingsplicht/afwijkingsbevoegdheid
- Functiewijziging
 - Hoofdregel: geen nieuw ruimtebeslag, geen NSO
 - Uitzondering: een “zodanige” functiewijziging
- Saldering

De huidige ladder

Trede 1: actuele regionale behoefte (ARB)

- Bepalen relevante regio (verzorgingsgebied)
- Regionale afstemming / marktonderzoek
- Inventarisatie bestaand en planologisch aanbod
- Inzicht leegstand
- Overaanbod ≠ geen ARB
- Ladder niet van toepassing op NSO zonder regionaal verzorgingsgebied (datacenter / collectiegebouw museum)

De huidige ladder

Trede 2: NSO buiten bestaand stedelijk gebied (BSG)

- *“stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”*
- Binnen BSG? Dan trede 2 niet van toepassing, alternatieve locaties binnen BSG voor trede 2 dus niet relevant
- Kassengebied en sportvelden naast stedelijke bebouwing zijn BSG

De huidige ladder

Trede 2: NSO buiten bestaand stedelijk gebied (BSG)

- Inclusief onbenutte planologische mogelijkheden, inclusief wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
 - Planologische mogelijkheden: wel bestemmingsplan, niet provinciale verordening of beleid
- Hanteer randvoorwaarden voor inventarisatie binnen BSG-locaties
 - Via randvoorwaarden doorwerking voorkeur initiatiefnemer
 - Inhoudelijke, financiële en juridische haalbaarheid van belang voor afwijzen locaties binnen BSG

De huidige ladder

Trede 3: geen issue

De huidige ladder

Ladder in procedures: belanghebbendheid

- Omwonenden, overheden, belangengroepen en concurrenten

De huidige ladder

Ladder in procedures: relativiteitsvereiste

- Geen vernietiging wegens strijdigheid besluit met een norm die kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op schending van die norm beroept
- Passeren van relativiteitsvereiste leidt niet tot gegrond beroep, maar tot inhoudelijke behandeling beroepsgrond
- Relativiteitsvereiste geen belemmering voor omwonenden, overheden en belangenorganisaties, wel voor concurrenten

De huidige ladder

Ladder in procedures: relativiteitsvereiste en concurrenten

- Niet relevant: bescherming concurrentieverhoudingen
- Wel relevant: voorkomen van uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand
 - Niet: leegstand in pand concurrent-appellant
 - Wel: leegstand rondom pand concurrent-appellant
 - Wel: leegstand in pand concurrent-appellant, indien pand niet te transformeren is

De huidige ladder

Conclusie huidige ladder

- Goede ruimtelijke ordening is belangrijk en maatwerk en vergt dus inspanning, de ladder is daarop geen uitzondering
- Exacte toepassing kan juridisch complex zijn door kunstmatig afwijkend regime van algemene normen uit Awb en Wro
 - Bv: geen NSO: geen ladder, wel nut en noodzaak
 - Bv: A2-vergunning (kruimel): geen ladder, wel nut en noodzaak
 - Bv: binnen BSG: geen ladder, wel alternatievenonderzoek

De nieuwe ladder

Wijzigingen algemeen

- Van een trap met drie treden naar een tweepotig krukje (trede 3 geschrapt)
- Van “actuele regionale behoefte” naar “behoefte”
- Bevoegdheid tot doorschuiven ladderonderzoek van globaal plan naar uitwerkings- of wijzigingsplan
- Provinciale verordening niet meer ladderplichtig
- Definities NSO en BSG blijven ongewijzigd

De nieuwe ladder

Wijzigingen uitgediept

- Van “actuele regionale behoefte” naar “behoefte”
 - Schrappen “actuele” zonder gevolgen, planperiode blijft bepalend
 - Schrappen “regionale” zonder gevolgen, complexiteit blijft

De nieuwe ladder

Wijzigingen uitgediept

- Bevoegdheid om in een globaal moederplan te bepalen dat het ladderonderzoek wordt doorgeschoven naar uitwerkings- of wijzigingsplan
 - Maatregel beperking/fasering onderzoekslasten ivm maximale planologische mogelijkheden
 - Kan voor ladderonderzoek, maar wat betekent dit voor bv de uitvoerbaarheidsvraag/nut en noodzaak?

De nieuwe ladder

Conclusie

- Wijzigingen in treden 1 en 2 (oud) hebben vermoedelijk geen gevolgen voor de Ladderpraktijk
- Nieuwsgierig naar invulling bevoegdheid tot doorschuiven ladderonderzoek naar wijzigings- en uitwerkingsplannen
- Geen reden om aan te nemen dat nieuwe ladder leidt tot een vermindering van ladderberoepsgronden (eerder meer)

De ladder onder de Omgevingswet

- Nieuwe plek in paragraaf 5.1.5.3 Besluit kwaliteit leefomgeving
- Verval dubbele onderzoekslasten door verval wijzigingsplan en uitwerkingsplan
- Uitvoerbaarheidstoets wordt toets dat functies niet evident onuitvoerbaar zijn
- Verval planperiode van tien jaar
- Doorschuiven ladderonderzoek naar nader afwegingsmoment?
 - Europese m.e.r.- en Natura 2000-regelgeving beperkend?

Slot

- De ladder bepaalt niet de inhoud van ruimtelijke besluitvorming, maar het bevoegd gezag
- Let op de algemene normen uit Awb en Wro/Bro en de provinciale ladderregelingen, de ladder is niet het hele plaatje
- Vermindering van de onderzoeksverplichtingen vanwege de nieuwe ladder ligt niet voor de hand
- Nieuw stelsel Omgevingswet kan leiden tot een beperking en een fasering van het ladderonderzoek

Vragen?

www.stibbeblog.nl

www.pgomgevingswet.nl

Stibbe



Jan van Oosten

Senior Associate Amsterdam

T +31 20 546 06 62

jan.vanoosten@stibbe.com



Bedankt

Stibbe

[Stibbe.com](https://www.stibbe.com)