TBR 2016/95

De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht

– Mr. T.E.P.A. Lam en mr. L.J. Gerritsen[1]

ARTIKEL

Bij brief van 23 juni 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: 'de Minister') de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro').[2] Bij de brief is de ontwerptekst van het wijzigingsvoorstel voor de nieuwe Laddertekst gevoegd. In deze bijdrage wordt het wijzigingsvoorstel belicht. Na een beknopte inleiding (paragraaf 1) wordt in paragraaf 2 de ontwerptekst weergegeven. In paragraaf 3 zullen wij de concepttekst aan een nadere analyse onderwerpen. Wij sluiten deze bijdrage af met een conclusie (paragraaf 4).

1. Aanleiding nieuwe Ladder

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: 'de Ladder') is sinds 1 oktober 2012 vastgelegd in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro.[3] Sinds 2013 is een grote stroom Afdelingsjurisprudentie op gang gekomen over het toepassingsbereik van de Ladder en de inhoud van de Laddertoets.[4] Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat de Laddertoets in de eerste jaren na haar introductie in veel gevallen niet werd uitgevoerd wat heeft geleid tot een groot aantal vernietigingen van met name bestemmingsplannen. Onbekendheid met het instrument was daarvan de belangrijkste oorzaak. Inmiddels blijkt (ook in onze praktijk) dat voor de overgrote meerderheid van de Ladderplichtige plannen een Laddertoets wordt uitgevoerd.[5] De ervaring met het opstellen van Ladderonderbouwingen is toegenomen en er is voor min of meer standaardgevallen een 'common practice' ontstaan. Niettemin worden er in de praktijk nog steeds knelpunten ervaren bij de toepassing van de Ladder. Onduidelijkheid bestaat onder meer over de toepassing van de in de Ladder gehanteerde begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming.[6] Door middel van de nieuwe Laddertekst beoogt de Minister een oplossing voor deze knelpunten te bieden en tegelijkertijd 'het goede' van de Ladder te behouden.[7]

2. Nieuwe Besluittekst

De Minister stelt voor artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening als volgt te wijzigen:

> Het tweede lid komt als volgt te luiden:
>
> 1. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.
>
> Het derde lid komt als volgt te luiden:
>
> 2. Indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het tweede lid niet van toepassing is op de toelichting bij het bestemmingsplan maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.
>
> 3. In het vierde lid wordt 'actuele regionale behoefte' vervangen door: behoefte.

1 Tycho Lam en Luuk Gerritsen zijn beiden als advocaat verbonden aan Hekkelman Advocaten in Nijmegen. Tycho is tevens als senior docent/onderzoeker aan de Radboud Universiteit Nijmegen

2 Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 23 juni 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/114675), te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

3 *Stb.* 2012, 388.

4 Zie hierover onder meer: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam e.a., 'Kroniek Omgevingsrecht', *Gst.* 2016/71 en de daar aangehaalde literatuur.

5 Zie onderzoek dat het Planbureau voor de Leefomgeving in 2013 en 2015 heeft uitgevoerd, Compendium voor de Leefomgeving (Monitor Infrastructuur en Ruimte).

6 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, nr. 182 en ook de motie van de leden Veldman en Ronnes, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 172.

7 Zie brief 23 juni 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/114675), p. 2.

3. Nadere analyse

3.1 Geen treden meer

Het valt direct op dat de Ladder aanzienlijk is vereenvoudigd; de drie treden van de Ladder keren in de concepttekst niet terug. De eerste trede van de Ladder, op grond waarvan in de plantoelichting moet worden verantwoord dat de voorgenomen nieuw stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, wordt geschrapt. In plaats daarvan moet de plantoelichting een beschrijving bevatten van de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook de derde trede van de Ladder op grond waarvan de plantoelichting in bepaalde gevallen moet beschrijven in hoeverre - kort gezegd - voorzien wordt in een 'passende ontsluiting', vervalt.

Een belangrijke vraag is of de beschrijving van de behoefte een extra motiveringseis bevat ten opzichte van de algemene uit 'de goede ruimtelijke ordening' voortvloeiende motiveringsverplichting. De toelichting bij de concepttekst is op dit punt naar ons oordeel niet consistent. Aan pagina 5 van de toelichting ontlenen wij het volgende citaat:

> 'Het tweede lid, de Ladder, bevat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De reden is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.'

Op pagina 3 van de toelichting staat evenwel dat alleen bij ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied een 'nadrukkelijke motivering' nodig is. Dat zou erop duiden dat de nieuwe Ladder voor ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied geen extra motiveringseis bevat.

Op basis van de letterlijke tekst van het wijzigingsvoorstel zou gesteld kunnen worden dat van een inhoudelijke motiveringseis geen sprake is. De concepttekst verlangt immers slechts dat de plantoelichting een beschrijving bevat van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Niet (langer) wordt geëist dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte voorziet. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de inhoudelijke toets die op basis van de huidige Ladder moet worden uitgevoerd niet langer hoeft plaats te vinden. Het is vaste jurisprudentie dat de behoefte aan een ruimtelijke ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid dient te worden onderbouwd.[8] De Afdeling toetst of de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet op voorhand duidelijk is dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen binnen de planperiode niet kunnen of zullen worden uitgevoerd. Aan de uitvoerbaarheidseis kan bij voorbeeld worden voldaan als blijkt dat er gegadigden voor een te ontwikkelen woningbouwplan of bedrijventerrein zijn. Bovendien brengt het beginsel van een goede ruimtelijke ordening blijkens de jurisprudentie van de Afdeling met zich mee dat niet voor leegstand wordt gebouwd en/of dat door de ontwikkeling van een ruimtelijk plan elders geen onaanvaardbare leegstand ontstaat. Een mooi voorbeeld van de wijze waarop de Afdeling invulling geeft aan de behoeftetoets vormt de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2015. Deze uitspraak gaat over een planologische kruimelvergunning voor een nieuwe supermarkt, waarvoor op grond van artikel 5.20 Bor geen Ladderplicht geldt. Evenals in procedures waar de Ladder wel van toepassing is, gaat de Afdeling na of de voorziene supermarkt zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat zal leiden.[9] De Afdeling komt tot de conclusie dat burgemeester en wethouders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gevolgen van de nieuwe supermarkt voor de leegstand niet ruimtelijke onaanvaardbaar zijn.

Wij verwachten dat de Afdeling in de ontwerptekst geen aanleiding zal zien bovenstaande jurisprudentie te wijzigen. Dat betekent dat het in de toekomst van belang blijft de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling te onderbouwen. Onderdeel van die behoeftetoets zal naar ons oordeel (onder meer) moeten zijn dat een vraag- en aanbodanalyse wordt gemaakt waarin de beschikbare harde, maar nog niet benutte, plancapaciteit wordt betrokken.[10]

In de huidige jurisprudentie van de Afdeling komt in zaken waar de Ladder niet van toepassing is, de vraag of sprake is van een '*regionale*' behoefte voor zover ons bekend niet expliciet aan bod. Dat betekent natuurlijk niet dat de behoeftetoets die ook onder vigeur van de nieuwe Laddertekst moet worden uitgevoerd, zich kan beperken tot een onderzoek binnen de gemeentegrenzen. De goede ruimtelijke ordening houdt immers niet op bij de gemeentegrenzen. Effecten van een ruimtelijke ontwikkeling

8 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2921.
9 ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3845.
10 Zie hierover voor de introductie van de Ladder: ABRvS 10 november 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BO3449 en ABRvS 28 december 2011, ECLI:NL:RVS:BU9448.

ARTIKEL

in de ene gemeente op het grondgebied van een andere gemeente kunnen ruimtelijk relevant zijn. Denk hierbij bij voorbeeld aan de gevolgen voor de verkeersafwikkeling die zich op het grondgebied van een andere gemeente kunnen voordien of aan de effecten op een elders gelegen natuurgebied. Deze effecten moeten in het kader van een goede ruimtelijke ordening worden afgewogen ook al voltrekken zij zich op het grondgebied van een andere gemeente. Datzelfde geldt naar ons oordeel voor de behoefte. Als bij voorbeeld leegstandseffecten in een andere gemeente zouden kunnen optreden, dienen deze in de belangenafweging te worden betrokken. Evenals onder vigeur van de huidige Ladder het geval is, verwachten wij dat op basis van het schaalniveau van de betreffende ruimtelijke ontwikkeling bepaald zal moeten worden tot welk gebied het behoefteonderzoek zich moet uitstrekken.[11] Uiteraard kunnen provinciale regels mede van invloed zijn op de scope van het uit te voeren behoefteonderzoek.[12]

3.2 Begrippen 'regio' en 'actueel' worden geschrapt

Belangrijk voordeel van de nieuwe Laddertekst is dat we af zijn van het lastige begrip 'regionale behoefte'. Heeft de stedelijke ontwikkeling uitsluitend lokale gevolgen, dan kan in beginsel van een beschrijving van de 'regionale behoefte' worden afgezien. Bovendien bestaat er op dit moment bij veel gemeentebesturen onduidelijkheid over de vraag in welke gevallen bij de beschrijving van de regionale behoefte aansluiting gezocht mag worden bij bestuurlijke regio en in welke gevallen de marktregio bepalend is. Dat het begrip 'regio' wordt geschrapt is wat ons betreft dus winst.

Ook het begrip 'actuele' wordt geschrapt. In de toelichting bij de concepttekst wordt terecht opgemerkt dat dat begrip geen toevoegde waarde heeft, omdat voor de toets aan de goede ruimtelijke ordening in het algemeen geldt dat deze per de datum van de vaststelling van het bestemmingsplan moet worden uitgevoerd. Iets anders is dat de behoefte natuurlijk niet ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan aanwezig hoeft te zijn. Voldoende is dat er binnen de planperiode een behoefte ontstaat.[13]

3.3 Extra motiveringseis voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied

Volgens de toelichting bij de concepttekst is uitgangspunt van de nieuwe Ladder dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is, nadrukkelijk wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.[14] Volgens de toelichting betekent dit dat alleen bij ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is. In paragraaf 3.1 constateerden wij al dat dat niet juist is. Het beginsel van een goede ruimtelijke ordening impliceert dat er niet voor leegstand mag worden gebouwd en dat een ruimtelijk plan elders (binnen de gemeentegrenzen of daarbuiten) niet tot uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare consequenties mag leiden.

Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen die buiten bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd, bevat de concepttekst een specifieke motiveringsplicht: 'Indien *blijkt dat* de stedelijke ontwikkeling niet in bestaand stedelijke gebied *kan* worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied'. Op basis van de woordkeuze (zie de door ons in het citaat aangebrachte cursivering) lijkt het er op dat er op dit punt minder beoordelingsvrijheid bestaat dan onder de huidige tweede trede van de Ladder ('wordt beschreven in hoeverre (...)'). Als het objectief mogelijk is een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te laten landen, mag deze op grond van de nieuwe Laddertekst niet buiten bestaand stedelijk gebied gerealiseerd worden. Blijft natuurlijk wel de vraag wanneer het 'objectief' gezien mogelijk is een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te faciliteren. Naar ons oordeel zou die beoordeling evenals nu het geval is, moeten plaatsvinden aan de hand van de criteria 'geschiktheid' en 'beschikbaarheid'. Om te voorkomen dat op dit punt een nieuwe stroom jurisprudentie zal ontstaan, zou het goed zijn als in de toelichting enkele handvatten worden gegeven voor de toepassing van dit onderdeel van de nieuwe Ladder. Daarbij zou wat ons betreft uitdrukkelijk aandacht besteed moeten worden aan de vraag of denkbaar is dat er buiten bestaand stedelijk gebied wordt gebouwd, terwijl er binnen bestaand stedelijk gebied nog wel ontwikkelingsmogelijkheden bestaan, maar deze kwantitatief of kwalitatief onvoldoende zijn om (op termijn) in de gehele behoefte te voorzien. Op grond van de huidige jurisprudentie verzet de Ladder zich daar in beginsel

11 Zie onder meer ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3698.
12 Zie hierover in gelijke zin de noot van A.G.A. Nijmeijer onder de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3845, *TBR* 2016/54. Wij verwachten dat nieuwe Ladder ertoe zal leiden dat provincies daar waar een provinciaal belang in het geding is, ter zake de regioafbakening nadere regels in de provinciale verordening zullen vastleggen.
13 De vraag hoe en over welke periode de Laddertoets onder vigeur van de Omgevingswet moet worden uitgevoerd blijft in deze bijdrage buiten beschouwing. Die vraag houdt verband met het feit dat de Omgevingswet voor het omgevingsplan geen planperiode meer voorschrijft.

14 Concept wijzigingsvoorstel, p. 2.

niet tegen.[15] Op basis van de concepttekst is naar ons oordeel niet zeker dat deze jurisprudentielijn onder het komende recht kan worden voortgezet. Gelet op de door de Minister beoogde versoepeling zouden wij menen dat het niet de bedoeling is dat er op dit punt extra (nieuwe) beperkingen ontstaan.

Tot slot verdient vermelding dat de schrapping van het zinsdeel 'voor benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins' zonder juridisch gevolgen is, omdat sprake was van een niet limitatieve opsomming.[16]

3.4 Dubbele onderzoekslasten

Met 'dubbele onderzoekslasten' wordt gedoeld op de onderzoekslasten bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Bij globale bestemmingsplannen waarin een eindbestemming wordt vastgelegd, is niet zozeer sprake van een dubbele onderzoekslast, maar van een extra zware onderzoekslast, omdat het onderzoek zich moet uitstrekken tot de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, terwijl maar één of enkele of een beperkt deel van de onderzochte functies daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Voor deze extra zware onderzoekslast biedt de nieuwe Laddertekst geen oplossing. In de toelichting wordt opgemerkt dat aanpak van dit 'probleem' een systeemwijziging vergt die pas in het kader van de Omgevingswet zal worden gerealiseerd.

Voor wijzigings- en uitwerkingsplannen geldt wel een dubbele Ladderplicht. Zowel bij het moederplan als bij het wijzigings- of uitwerkingsplan moet volgens de toelichting bij de ontwerptekst een Laddertoets doorlopen worden. Op basis van recente jurisprudentie lijkt dat inderdaad het geval te zijn. In haar uitspraak van 18 mei 2016 overweegt de Afdeling namelijk dat in het kader van het beroep tegen een uitwerkingsplan ter beoordeling staat of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht waaronder ook strijd met een regel, zoals neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en dat er geen omstandigheden zijn aan te wijzen waarom deze toets in dit geval achterwege dient te blijven.[17] Wij menen echter dat deze laatste volzin niet uitsluit dat in gevallen waarin er bij het moederplan al een Laddertoets is uitgevoerd, een Laddertoets bij de vaststelling van het uitwerkingsplan toch niet vereist is. Het is immers vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de beoordeling van een uitwerkingsplan voorop staat dat aan een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan gevolg dient te worden gegeven en dat daarbij de uitwerkingsregels dienen te worden toegepast. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen er volgens deze vaste jurisprudentie toe leiden dat aan deze verplichting kan worden voorbijgegaan. Dat betekent dat door het in rechte onaantastbaar worden van de uit te werken bestemming in het bestemmingsplan de aanvaardbaarheid van de in het uitwerkingsplan vervatte bestemmingen in beginsel als een gegeven moeten worden beschouwd. Voor zover de uitwerkingsregels ruimte laten om binnen de daarin bepaalde grenzen de inrichting van het gebied in het uitwerkingsplan nader te bepalen, moet worden bezien of de gekozen inrichting van het uitwerkingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, aldus de Afdeling.[18] Aangezien de uitwerkingsregels in het door de Afdeling op 18 mei 2016 beslechte geschil een breed pallet aan functies mogelijk maakten, is begrijpelijk dat een Laddertoets noodzakelijk was. Is dat niet het geval, dan zou op grond van de hiervoor weergegeven vaste jurisprudentielijn een Laddertoets niet aan de orde mogen zijn. In de toelichting bij de ontwerptekst wordt nog gewezen op artikel 1.1.1 lid 3 van het Bro waarin staat dat waar in hoofdstuk 3 van het Bro 'bestemmingsplan' staat mede een wijzigings- of uitwerkingsplan begrepen moet worden. Wij menen dat dit artikellid er niet aan in de weg staat dat in het door ons bedoelde geval van een Laddertoets wordt afgezien, omdat er bij vaststelling van het uitwerkingsplan geen sprake meer is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als op moederplanniveau een Laddertoets is uitgevoerd.

Bij wijzigingsplannen geldt de hiervoor aangehaalde jurisprudentielijn niet. Daar wordt in beginsel 'vol' aan de goede ruimtelijke ordening getoetst en zal dus steeds een Laddertoets uitgevoerd moeten worden.[19]

In de concepttekst wordt een oplossing aangereikt voor de (mogelijke) dubbele onderzoekslasten die bij het gebruik van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten ontstaan. Deze oplossing bestaat eruit dat in het bestemmingsplan kan worden bepaald dat de Laddertoets niet van toepassing is op de toelichting bij het moederplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Dit betekent dat de Laddertoets die in beginsel op moederplanniveau bestaat, kan worden doorgeschoven naar het wijzigings- of uitwerkingsplan. Wij signaleren twee aandachtspunten.

In de eerste plaats betekent de doorschuifmogelijkheid niet dat er ruim baan wordt gegeven om in een moederplan 'in het wilde weg' allerlei nieuwe stedelijke ontwikkelingen via wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten mogelijk te maken. Het nieuwe derde lid laat namelijk onverlet dat bij de vaststelling van het moederplan onderzocht zal moeten worden of de nieuwe stedelijke ontwikke-

ARTIKEL

15 ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307.
16 Zie ook toelichting bij de concepttekst, p. 3.
17 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295.
18 ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1835
19 ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1722.

ling die door middel van een wijzigings- of uitwerkingsplan gerealiseerd kan worden uitvoerbaar is (zie paragraaf 3.1). Zoals wij in paragraaf 3.1 al signaleerden omvat de uitvoerbaarheidstoets ook een behoeftetoets.

In de tweede plaats rijst de vraagt of een nieuwe stedelijke ontwikkeling die op het niveau van het moederplan niet beladderd is nog wel als 'harde plancapaciteit' kan/mag worden bestempeld. Die vraag is niet zonder enige praktische relevantie omdat bij de beoordeling van de vraag of er behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling aan de aanbodzijde (ook onder de nieuwe Ladder) rekening moet worden gehouden met de (maximale) ontwikkelingsmogelijkheden die in harde plannen zijn vervat. Deze ontwikkelingsmogelijkheden strekken in mindering op de behoefte. Zouden in een moederplan nog niet beladderde nieuwe stedelijke ontwikkelingen niet meer tot de harde plancapaciteit gerekend kunnen/mogen worden dan kan dat betekenen dat op het moment dat een wijzigings- of uitwerkingsplan wordt vastgesteld de Laddertoets niet meer succesvol kan worden doorlopen, omdat in de tussentijd andere nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch gefaciliteerd zijn die de ten tijde van het moederplan nog bestaande behoefte hebben opgesoupeerd. Wij illustreren dat met een voorbeeld. Voor de gemeente A is de woningbehoefte voor de komende 10 jaar becijferd op 500 woningen. Op grond van bestemmingsplan I kunnen nog 100 woningen gebouwd worden. Bestemmingsplan II bevat een uit te werken bestemming 'Wonen'. Op grond van de uitwerkingsregels mogen er maximaal 150 woningen worden gebouwd. De harde plancapaciteit bedraagt dan 250 woningen. Er kunnen derhalve nieuwe bestemmingsplannen worden voorbereid voor maximaal 250 woningen. De 150 woningen die na vaststelling van het uitwerkingsplan kunnen worden gebouwd, zitten in de harde plancapaciteit en zijn daardoor 'gereserveerd'. Onder het regime van de nieuwe Ladder zou de gemeenteraad bij de vaststelling van bestemmingsplan II kunnen besluiten de Ladderplicht door te schuiven. Dat zal met name opportuun kunnen zijn als de 150 woningen buiten bestaand stedelijk gebied zijn gelegen. Zouden de 150 woningen in dat geval niet tot de harde plancapaciteit gerekend worden, dan worden deze niet gereserveerd en zou de woningbehoefte na inwerkingtreding van bestemmingsplan II 400 woningen bedragen. Er zouden dan nieuwe bestemmingsplannen plannen voor 400 woningen vastgesteld kunnen worden. Komt de uitwerking na vaststelling van deze bestemmingsplannen aan snee, dan kan de Laddertoets niet meer succesvol doorlopen worden, omdat er geen woningbehoefte meer is. Aangezien bij de vaststelling van het moederplan is geoordeeld de uit te werken bestemming binnen de planperiode uitvoerbaar is, ligt het naar ons oordeel voor de hand dat de 150 woning van ons voorbeeld gedurende de planperiode tot de harde plancapaciteit worden gerekend. Voor zover die termijn te weinig flexibiliteit zou bieden, zou de bevoegdheid om een uitwerkingsplan vast te stellen in tijd beperkt kunnen worden, bij voorbeeld door middel van een wijzigingsbevoegdheid. Wij verwijzen in dit verband naar de uitspraak Kerkrade waar via een op basis van een wijzigingsbevoegdheid vastgesteld wijzigingsplan na verloop van een bepaalde tijd bij recht bestemde bouwtitels verwijderd konden worden.[20]

3.5 Geen nieuwe definities

Één van de knelpunten bij de toepassing van de huidige Ladder is dat het gehanteerde begrippenkader onvoldoende duidelijk is. De concepttekst reikt voor die onduidelijkheid geen oplossingen aan. In de toelichting wordt geconstateerd dat de contouren van de begrippen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'[21] en 'bestaand stedelijk gebied' in de jurisprudentie steeds duidelijker zijn geworden en dat het om die reden niet nodig is deze in het Bro nader te duiden. Wij kunnen ons in die constatering vinden, zij het dat daarvoor wel een grondige kennis van de Ladderjurisprudentie vereist is. Het is om die reden geen overbodige luxe dat er een nieuwe Handreiking zal worden voorbereid waarin onder meer de lijnen uit de jurisprudentie in praktische handvatten worden vertaald.[22]

ARTIKEL

20 ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1690, *TBR* 2014/103 en *TBR* 2014/120.

21 Naar ons oordeel is het verstandig dat de Laddertoets niet wordt uitgebreid naar niet stedelijke ontwikkelingen. Bij dergelijke ontwikkelingen, zoals windparken en infrastructuur, speelt het voorkomen van leegstand geen rol. Het gaat dan niet om behoefte, maar om veeleer om nut en noodzaak, zie bij voorbeeld ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081.

22 Het Ministerie van I&M heeft opdracht verleend aan Stec Groep, Hekkelman Advocaten en de Radboud Universiteit Nijmegen om de nieuwe Handreiking op te stellen.

4. Conclusie

In de Kamerbrief worden de voorgestelde wijzigingen als volgt samengevat. Ten eerste ontstaat een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking. Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied. Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip 'actuele regionale behoefte' vervangen door het eenvoudiger begrip 'behoefte'. Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen. In deze bijdrage hebben wij laten zien dat op bepaalde punten de toepassing van de Ladder wordt vereenvoudigd en de onderzoekslasten worden verminderd. Tot een drastische wijziging van de huidige rechtspraak zal de nieuwe Laddertekst niet leiden, omdat de huidige Laddertoets grotendeels onderdeel is van de uit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening voortvloeiende motiveringseisen en die wijzigen niet.