

De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking: een verbetering?

Eind 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd, ter bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik en voorkoming van leegstand. Anno 2016 is er echter nog steeds sprake van aanzienlijke leegstandpercentages bij winkel-, kantoor- en bedrijfsruimte.¹ Dit samen met signalen uit de praktijk over problemen bij de toepassing van de Ladder hebben de Minister van Infrastructuur en Milieu ertoe gebracht om de Ladder aan te passen.²

Het doel van de wijziging is om de gesignaleerde knelpunten – waaronder onduidelijkheid en weinig proactief - weg te nemen en tegelijkertijd de doeltreffendheid van de Ladder te behouden. In dit artikel wordt de wenselijkheid van de wijziging besproken aan de hand van de resultaten van een enquêteonderzoek. Het doel is om verbeteringen te signaleren voor het voorstel dat er nu ligt en daarop gerichte aanbevelingen te doen.

door mr. J.H.D. Elings

Stairway to?

Tijdens de hoogtijdagen van de economische crisis werd de Ladder op 1 oktober 2012 geïntroduceerd in Besluit ruimtelijke ordening (**Bro**). De introductie van de Ladder volgde op het succes van zijn voorganger, 'de SER-Ladder' van de Sociaal Economische Raad.³ De Ladder heeft als doelstelling om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen en onaanvaardbare leegstand te voorkomen.⁴

Eind 2016 moet helaas worden geconstateerd dat de doelmatigheid van de Ladder gedeeltelijk tekortschiet. De leegstandcijfers zijn weliswaar voor het eerst in jaren stabiel, maar er is geen sprake van een structurele daling.⁵ De wijziging van de

Ladder, die naar verwachting in 2017 ingaat, zou moeten leiden tot minder leegstand en de knelpunten, zoals de onduidelijkheid, weg moeten nemen.⁶

De minister van infrastructuur en milieu (**Minister**) signaleert in haar voorstel niet alle knelpunten uit het enquêteonderzoek.⁷ Uit dat onderzoek blijkt dat de respondenten voornamelijk willen dat de Ladder verduidelijkt wordt.

Het voorstel behelst echter vooral een vereenvoudiging van de Ladder. Vereenvoudiging is echter niet hetzelfde als verduidelijking, noch garandeert vereenvoudiging ook verduidelijking. Dit zal verder in het artikel nader worden besproken.

De Ladder

Wat is nu de Ladder? De Ladder is een motiveringskader waaraan overheden de meeste vastgoedontwikkelingen moeten toetsen.⁸ Deze toets moet plaatsvinden voordat de gemeente met een juridisch instrument toestemming verleent voor een vastgoedontwikkeling. Het doorlopen van de toets aan de Ladder, en de positieve uitkomst, moeten vervolgens terugkomen in de motivering die de gemeente geeft op het juridisch instrument.

De Ladder bestaat uit twee voorvragen en drie treden. Deze zullen hierna besproken worden.

Voorvragen

De Ladder is niet op iedere vastgoedontwikkeling of ieder juridisch instrument van toepassing. Daarom moet een gemeente dat als eerste onderzoeken.⁹ Als de Ladder toegepast kan worden is vervolgens doorslaggevend of het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.

Voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet het bestemmingsplan allereerst - kort samengevat - kantoren, detailhandel, woningbouw of een andere stedelijke voorziening mogelijk maken.¹⁰, bijvoorbeeld een wellnesscentrum.¹¹ De nieuwe vastgoedontwikkeling moet daarnaast voldoende omvangrijk zijn. Dat is bijvoorbeeld bij de bouw van een minimum aantal woningen van 11.¹²

Vervolgens moet de vastgoedontwikkeling nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden mogelijk maken. Past dat niet binnen het bestemmingsplan, dan moet worden onderzocht of de vastgoedontwikkeling een grote functiewijziging van al bestaande bebouwing mogelijk gemaakt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een recreatiepark dat wordt (her)bestemd tot (vaste) woningen.¹³ Als dit kan, is er alsnog sprake

van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Maakt de vastgoedontwikkeling ook geen grote functiewijziging van bestaande bebouwing mogelijk, dan is er definitief geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Formeel is het de gemeente die de bovenstaande voorvragen moet beantwoorden. In de praktijk worden deze echter vaak bij de initiatiefnemers van de vastgoedontwikkeling gelegd. Als beide voorvragen positief zijn beantwoord, is de Ladder van toepassing.

De drie treden

Als de Ladder van toepassing is, moeten de volgende drie 'treden' worden doorlopen:

1. De eerste trede schrijft voor dat het bestemmingsplan een onderbouwing bevat over de actuele regionale behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat moet blijken uit recente cijfers van de gemeente.

Bij het begrip 'regio' wordt zowel gekeken naar de marktregio als de bestuurlijke regio. Aan de hand van het verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt de marktregio vastgesteld. Dit is dus de materiele reikwijdte van de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij kantoorruimte wordt bijvoorbeeld de marktregio vastgesteld aan de hand van het woon-werkverkeer.¹⁴

De bestuurlijke regio omvat de verschillende gemeenten waarop de ontwikkeling invloed kan hebben. Als de regio van een vastgoedontwikkeling is vastgesteld, moet worden onderzocht of de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de regio in conflict komt met andere ontwikkelingen die in de behoefte kunnen voorzien.

Bij het begrip 'behoefte' staat het de gemeente vrij om de behoefte zowel kwantitatief als kwalitatief te beargumenteren. Bij kwantitatief gaat het om het aantal te realiseren nieuwe stedelijke ontwikkelingen, bij kwalitatief om het soort ontwikkeling. Bijvoorbeeld woningen die specifiek zijn gebouwd voor senioren. Als vastgesteld wordt dat voor de vastgoedontwikkeling een actuele regionale behoefte bestaat, moet de tweede trede worden doorlopen.

2. De tweede trede schrijft voor dat de gemeente moet onderzoeken in hoeverre de beoogde ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd door middel van transformatie, of herstructurering anderszins. Bestaand stedelijk gebied bestaat uit feitelijk bebouwd gebied en gebied dat in planologisch opzicht (dus op papier) ook als zodanig moet gelden.¹⁵ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onbebouwde grond waar een stedelijke bestemming op rust.¹⁶

In deze trede moet niet alleen worden onderzocht of er nieuwe bebouwing kan worden geplaatst om de nieuwe stedelijke ontwikkeling te huisvesten, maar ook of bestaande (leegstaande) bebouwing kan worden getransformeerd of afgebroken om de nieuwe stedelijke ontwikkeling te huisvesten. Indien die mogelijkheid bestaat, dan moet de ontwikkeling in beginsel binnen bestaand stedelijk gebied worden gebouwd.

3. Als er voldoende redenen zijn om de nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied te realiseren, moet ook de derde trede worden doorlopen. Die schrijft voor dat uit de motivering van het bestemmingsplan moet

blijken dat de beoogde locaties passend moeten zijn ontsloten, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer. Dit betekent dat, naast het bouwen van de ontwikkeling, ook voorzien moet zijn in infrastructuur die de bereikbaarheid van de locatie garandeert.

Relevantie van de Ladder

De Ladder heeft sinds zijn introductie aanzienlijk aan relevantie gewonnen omdat hij van toepassing is op veel vastgoedontwikkelingen. Een nieuw bestemmingsplan zal (bijna) altijd nieuwe stedelijke ontwikkelingen van enige omvang mogelijk maken, en moet dus worden getoetst aan de Ladder.

Bovendien heeft de Ladder vergaande consequenties. Een onderbouwing waarin de 'treden' van de Ladder onvoldoende zijn doorlopen kan resulteren in vernietiging van (gedeelten van) het bestemmingsplan.¹⁷ De gemeente moet de procedure dan opnieuw beginnen met alle gevolgen van dien.¹⁸ De procedure voor een nieuw bestemmingsplan neemt veel tijd in beslag. Totdat het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld, mogen de beoogde ontwikkelingen niet worden gerealiseerd. Dit brengt zowel administratief als financieel kosten met zich mee. De motivering van het bestemmingsplan moet daarom 'Raad van State-proof' zijn. Dit houdt in dat de (hoogste) bestuursrechter het bestemmingsplan niet zal vernietigen.

De Ladder heeft ook aan relevantie gewonnen omdat die door detailhandel- en vastgoedconcurrenten als argument wordt gebruikt in juridische procedures. Dit leidt tot veel uitspraken waarin de Ladder inhoudelijk wordt getoetst en uitgelegd. Hierdoor is de Ladder doorlopend in ontwikkeling.¹⁹

De Ladder legt daarnaast aan gemeenten de uitdrukkelijke plicht op om regionaal te onderzoeken waar behoefte aan bestaat. Dit

stimuleert gemeenten om samen te werken. Het vereiste van regionale afstemming komt bij andere voorgeschreven regels (zoals goede ruimtelijke ordening) niet (uitdrukkelijk) voor.²⁰

Tot slot is de Ladder relevant omdat zij voor bewustwording heeft gezorgd van het leegstandsprobleem in Nederland. Zeker in de beginperiode van de Ladder zijn veel 'slechte' bestemmingsplannen vernietigd, waardoor gemeenten met een nieuwe blik naar voorgenomen vastgoedontwikkelingen zijn gaan kijken.²¹

Wijzigingen van de Ladder

Al in november 2015 heeft de minister aangegeven dat zij - voorafgaand aan de nieuwe Omgevingswet - de Ladder wil wijzigen. De aanleiding was een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving in combinatie met signalen uit de praktijk over knelpunten van de Ladder.²² Deze knelpunten zijn onduidelijkheid over het begrippenkader van de Ladder en lastige toepassing van de Ladder bij specifieke functies. Daarnaast houdt de Ladder zich niet goed tot flexibele bestemmingsplannen en is onduidelijk hoe ver de gemeenten moeten gaan in hun onderlinge regionale afstemming.²³

Op basis van deze knelpunten is de Minister voornemens om de Ladder aan te passen, meer specifiek te vereenvoudigen. In navolging van de eerdere kamerbrief, heeft de Minister op 23 juni 2016 het uiteindelijke voorstel voor de wijziging geïntroduceerd. Daarbij heeft de Minister ook een conceptwettekst toegevoegd met een toelichting daarop.

De Minister wenst de door haar gesignaleerde knelpunten op te lossen, maar daarbij de Ladder en diens doeltreffendheid behouden. Dat heeft geresulteerd in een sterk vereenvoudigde tekst, die gemakkelijker zou zijn in de toepassing, minder onderzoeks-

lasten met zich meebrengt en doeltreffend blijft. Een verduidelijking van de begrippen van de Ladder komt in een nog te publiceren (hernieuwde) handreiking en de bij de wijziging behorende nota van toelichting.

De voorgestelde wijzigingen luiden als volgt:

1. Vereenvoudiging van de Ladder door de afzonderlijke 'treden' van de Ladder samen te voegen tot één trede. Daarnaast worden verschillende zinsdelen geschrappt, die beter thuishoren in een nota van toelichting of de handreiking van de Minister.
2. De toepassing van de Ladder wordt beperkt tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen die buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk worden gemaakt.
3. Het in de praktijk als lastig ervaren begrip "actuele regionale behoefte" wordt vervangen door het eenvoudigere begrip "behoefte".
4. Tot slot wordt een keuzemogelijkheid toegevoegd. Dit stelt gemeenten in staat om in twee fasen de Ladder toe te passen. Bij de vaststelling van een flexibel bestemmingsplan mag dan een lichte toets van de Ladder plaatsvinden. Als de gemeente echter gebruik wil maken van de flexibele mogelijkheden van haar bestemmingsplan, dus na vaststelling, dan moet zij alsnog een volledige toets aan de Ladder uitvoeren.

Het loslaten van de treden volgt op de conclusie van de Minister dat de tweede en derde trede geen toegevoegde waarde hebben.²⁴ De beoogde toets van deze treden zou al volgen uit andere normen in het Bro. Het vereenvoudigen van de Ladder strookt ook met het voornemen van de Minister om te

rug te gaan naar de essentie van de Ladder, te weten het voorkomen van nieuwe onnodige bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied.

In het kader van vereenvoudiging worden de verplichtingen van de Ladder beperkt tot het aantonen van 'behoefte' aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als die buiten bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het begrip 'behoefte' sluit beter aan bij de overige wettelijke normen.

Daarnaast is het begrip 'regionaal' geschrapt omdat andere wettelijke normen al in die toets voorzien. Met het vervallen van de regionale verplichting, hoeven gemeenten in beginsel ook niet meer verplicht lokale ontwikkelingen regionaal af te stemmen. Met lokale ontwikkelingen wordt bedoeld op ontwikkelingen die alleen gevolgen hebben voor de lokale gemeenten zelf, zoals zeer kleine lokale detailhandel. Ook wordt hiermee de discussie vermeden over wat nu 'de regio' is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Volgens de nieuwe Ladder is het afdoende om te motiveren dat er (op enige wijze) behoefte bestaat aan de ontwikkeling. Verder is het begrip 'actueel' geschrapt omdat dit op basis van de huidige jurisprudentie geen toegevoegde waarde meer zou hebben.

De laatste wijziging van de Minister zou een flexibele toepassing van de Ladder bij flexibele bestemmingsplannen mogelijk moeten maken. Als gemeenten op een later moment de volledige toets van de Ladder mogen uitvoeren, worden er financiële en administratieve lasten bespaard. Het zal op een later moment vaak duidelijker zijn wat de ontwikkeling zal inhouden en welke factoren er relevant zullen zijn voor de Ladder.

Welke winst er precies behaald wordt zal afhangen van de eisen die aan een 'lichte' beoordeling op basis van de Ladder worden

gesteld. Het is immers niet de bedoeling dat de gemeenten van alles vastleggen in een globaal plan wat niet ruimtelijk aanvaardbaar is.

Methode en onderzoek

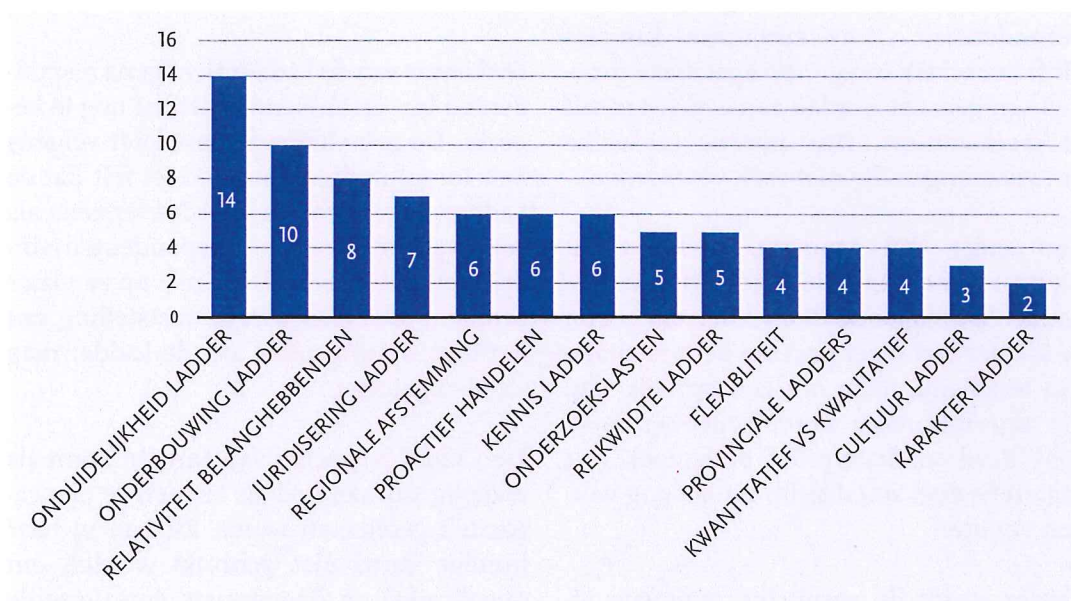
De vraag of de wijziging van de Ladder in alle opzichten een verbetering is, zal aan de hand van een door de auteur uitgevoerd enquêteonderzoek worden beantwoord. De beoogde wijziging zal naast het enquêteonderzoek worden gelegd.

Het enquêteonderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de masterscriptie. Het enquêteonderzoek kende wel een andere insteek. In de masterscriptie werd onderzocht in hoeverre de Ladder gewijzigd moet worden met het oog op zogenaamde provinciale ladders.²⁵

Niettemin is het enquêteonderzoek relevant voor dit artikel. In het enquêteonderzoek zijn ook algemene vragen, los van de specifieke vraagstelling voor de masterscriptie, aan de respondenten gesteld. Deze hadden tot doel om in algemene zin duidelijkheid te bieden over de knelpunten van de Ladder, de oorzaken daarvan, de positieve effecten van de Ladder en de mogelijke oplossingen voor de door de respondenten gesignaleerde knelpunten.

Voor de vergelijking zal slechts van de resultaten op deze algemene vragen gebruik worden gemaakt. Ten behoeve van dit onderzoek is, onder voorbehoud,²⁶ gebruik gemaakt van (anonieme) enquêteresultaten. Deze enquêtes zijn door de auteur afgenomen bij 23 respondenten (allen werkzaam op het gebied van ruimtelijke ordening) behorend tot organisaties die dagelijks te maken hebben met de Ladder.

FIGUUR 1 ► KNELPUNTEN BIJ DE LADDER



Resultaten onderzoek

Knelpunten

Allereerst is aan de respondenten gevraagd wat zij als knelpunt(en) ervaren bij de toepassing van de Ladder (figuur 1). Het meest genoemde knelpunt is de onduidelijkheid van de Ladder. Respondenten worstelen met de inhoud van begrippen, zoals 'actuele regionale behoefte', omdat deze niet zijn gedefinieerd. Het blijft verder, in het bijzonder voor specifieke functies, lastig hoe 'de regio' moet worden vastgesteld en hoe de 'behoefte' moet worden gemeten. Dit komt deels doordat de hiervoor genoemde begrippen niet of nauwelijks zijn verduidelijkt door de wetgever.²⁷

Daarnaast vinden de respondenten het lastig om het ladderonderzoek te onderbouwen. Dit komt door de vereiste gedetailleerdheid van de onderzoeken, en omdat de benodigde gegevens voor ladderonderzoeken niet altijd voorhanden zijn bij veel (kleinere) gemeenten. Het gebrek aan een eenduidige methode maakt bovendien, volgens de respondenten dat de onderbouwing

van een laddertoets multi-interpretabel is.²⁸ Dit leidt tot veel discussie in de rechtszaal.

Feitelijk moeten gemeenten met weinig houvast een nieuwe stedelijke ontwikkeling aan de Ladder toetsen. Vervolgens moet deze toets ook duidelijk terugkomen in de motivering van het bestemmingsplan. Vanwege de benodigde expertise en de tijd die dit in beslag neemt, wordt een ladderonderzoek vaak uitbesteed aan planologische-economische onderzoeksbureaus. Het voorgaande maakt de toepassing van de Ladder duur en tijdrovend.

In een gerechtelijke procedure resulteert het voorgaande vaak in een gevecht tussen deskundigen. Het is vervolgens aan de bestuursrechter om hier een oordeel over te vellen.

Overigens kan (zeker) vanaf het laatste (half) jaar gesproken worden van een 'common practice' voor het opstellen van ladderonderzoeken voor standaardgevallen.²⁹ Bij deze standaard gevallen is het min of meer duidelijk welke factoren van belang zijn en

hoeveel waarde aan factoren mag worden gehecht bij de onderbouwing van een ladderonderzoek. Voor specifieke functies blijft het echter lastig.³⁰ Bij specifieke functies kan gedacht worden aan een zwembad of crematorium. Dus nieuwe stedelijke ontwikkelingen die niet vaak voorkomen.

Een ander veel genoemd knelpunt dat hieraan raakt betreft de juridisering van de Ladder. De respondenten vinden dat het bij de Ladder niet meer gaat om het bestrijden van leegstand, maar om een formele stap die afgevinkt moet worden met een kostbaar 'Raad van State-proof' onderzoek. Het materiële doel zou daarbij uit het oog worden verloren.

Verder wordt de verplichte regionale afstemming tussen overheden als een knelpunt ervaren. Als onderbouwing van dit knelpunt wijzen de respondenten op drie factoren. De eerste betreft de verplichting om een lokale behoefte af te stemmen. Een veel genoemd voorbeeld is het bakkertje om de hoek, waarvoor bij iedere relevante gemeente moet worden aangeklopt om te onderzoeken in hoeverre zij voorzien in een bakkertje om de hoek. Dit wordt in veel gevallen als onnodig en tijdrovend ervaren.

Daarnaast worden 'goede' lokale plannen tegengehouden door 'slechte' plannen uit de regio. Als een gemeente op planologisch gebied (dus alleen op papier) veel mogelijkheden heeft om detailhandel te vestigen, dan zal een nieuw bestemmingsplan in een andere gemeente, dat voorziet in de realisatie van een hip winkelcentrum, veelal geen doorgang kunnen vinden. Ten slotte spelen er bij gemeenten ook andere belangen die de regionale afstemming (kunnen) bemoeilijken, zoals concurrentiebelangen.

Nog een ander knelpunt is de relativiteit. Bij relativiteit wordt bedoeld op het gemak waarmee concurrenten volgens respon-

denten een beroep kunnen doen op de Ladder.³¹

De kennis van de Ladder is volgens respondenten bij verschillende partijen nog te beperkt. De gebrekkige kennis leidt volgens hen tot (onnodige) fouten. Het feit dat de Ladder niet flexibel is, wordt eveneens als een knelpunt ervaren. Respondenten vinden het problematisch dat niet op een later moment (dus later dan de vaststelling van het bestemmingsplan) aan de Ladder mag worden getoetst.

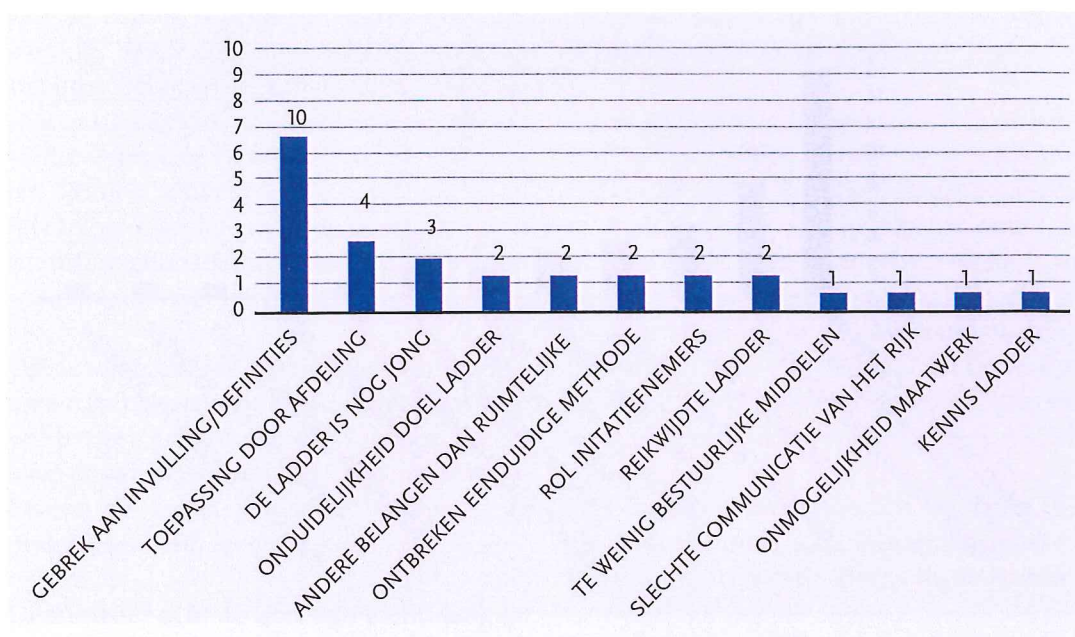
De Ladder is reactief van aard en komt als zodanig pas aan bod als er nieuwe plancapaciteit geschapen wordt. Zij kan in haar huidige vorm niet gebruikt worden om ongebruikte en ongewenste gerealiseerde plancapaciteit tegen te gaan.

Twee knelpunten die de Minister uitdrukkelijk benoemt (en al zijn besproken): flexibiliteit, en onderzoekslasten, zijn knelpunten die uit het enquêteonderzoek minder naar voren komen. Andere knelpunten, die door respondenten juist veel worden genoemd, komen in de overwegingen van de minister helemaal niet terug, zoals het gebrek aan een proactief element bij de Ladder.

Oorzaak knelpunten

Vervolgens is respondenten gevraagd wat zij als oorzaak zien voor de knelpunten (figuur 2). Dat is het gebrek aan definities (en de invulling daarvan). Opvallend is dat de respondenten de toepassing van de Ladder door de hoogste bestuursrechter hier ook noemen. Zij achten de rechtspraak verwarrend en de ontwikkeling van de Ladder is door de vele rechtspraak lastig bij te benen. Het gemiddelde bestuursorgaan heeft immers niet de middelen om alle jurisprudentie te (blijven) volgen. Daarbij moet men denken aan minimaal tien tot vijftien (zeer omvangrijke) uitspraken per week.

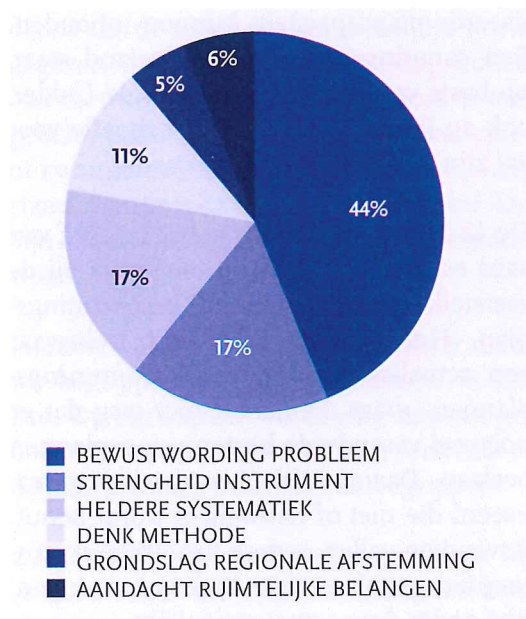
FIGUUR 2 ► OORZAKEN



Positieve effecten van de Ladder

Als het grootste positieve effect van de Ladder wordt (figuur 3) de bewustwording van het probleem van leegstand genoemd.

FIGUUR 3 ► POSITIEVE EFFECTEN

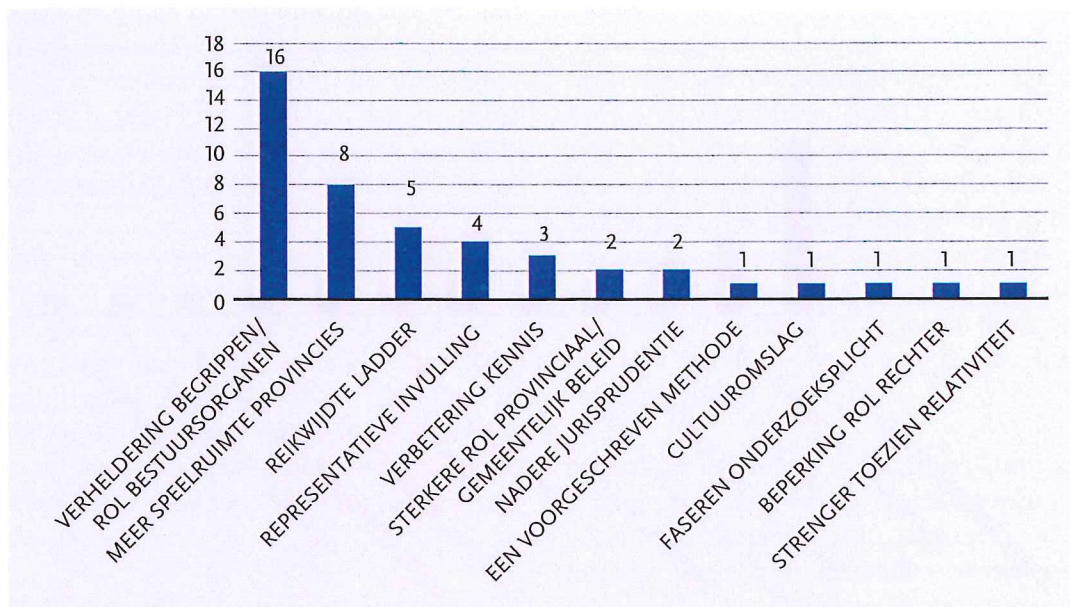


Ondanks dat op basis van verschillende regels eenzelfde toets vereist is, gaven de respondenten aan dat de rechter strikter omgaat met de Ladder. Het gevolg hiervan is dat door de Ladder nauwkeuriger en serieuzer naar bestemmingsplannen wordt gekeken. De Ladder heeft dus deels een van haar doelstellingen bereikt (het bewerkstelligen van zorgvuldig ruimtegebruik door burgers en overheden). De andere doelstelling van de Ladder (het voorkomen van leegstand) is op basis van de leegstandcijfers nog niet gerealiseerd. Ook uit het enquêteonderzoek komt niet naar voren dat de Ladder hier structureel in heeft bijgedragen.

Oplossing knelpunten

Tot slot is aan de respondenten gevraagd wat zij als oplossing zien voor de door hen genoemde knelpunten bij de Ladder (figuur 4). Een ruime meerderheid ziet een verheldering van de begrippen en wijze van onderbouwing als een oplossing voor de door hen ervaren knelpunten.

FIGUUR 4 ► OPLOSSING KNELPUNTEN



Verder wordt een beperking van de reikwijdte van de Ladder als een oplossing gezien, zodat gemeenten lokale ontwikkelingen niet meer regionaal af hoeven te stemmen. Daarnaast zou een toevoeging aan de Ladder om haar proactief te maken, wenselijk zijn. Deze toevoeging zou eruit kunnen bestaan dat periodiek met behulp van de Ladder naar de wenselijkheid van gerealiseerde harde plancapaciteit en structurele leegstand wordt gekeken. Voor negatieve uitkomsten kan dan gedacht worden aan een saneringsplicht.

Is de nieuwe Ladder een verbetering?

Als de resultaten van het enquêteonderzoek vergeleken worden met de beoogde wijziging van de Ladder, zal de nieuwe Ladder op een aantal punten voor verbetering zorgen. Dit neemt niet weg dat er nog ruimte is voor verdere verbetering.

Zo gaat het wijzigingsvoorstel niet (concreet) in op de onderbouwing (of een methode daarvoor) bij de toepassing van de Ladder of het feit dat de Ladder niet proactief kan bijdragen aan het beperken van

harde plancapaciteit c.q. structurele leegstand.

Om de Ladder proactiever te maken had er een bepaling aan de Ladder toegevoegd kunnen worden. Deze bepaling zou een periodieke controle voor gemeenten van leegstaande, of gedurende de termijn van een bestemmingsplan (10 jaar) niet gerealiseerde plancapaciteit, kunnen inhouden. Een saneringsplicht voor leegstand waar, op basis van de toepassing van de Ladder, ook op (korte) termijn geen behoefte voor zal zijn is een mogelijke oplossing.

De Ladder is nu voornamelijk reactief van aard en wordt dus alleen toegepast bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan. Het bestuursrecht kent weliswaar een actualisatieplicht voor bestemmingsplannen, maar dit neemt niet weg dat er nog veel verouderde bestemmingsplannen bestaan. Daarin is al plancapaciteit gerealiseerd die niet of nauwelijks wordt benut. Bovendien vallen andere juridische instrumenten, zoals omgevingsvergunningen, niet onder deze actualisatieplicht.

Het is denkbaar dat de Ladder, door middel van de eerder beschreven proactieve aanpassing, bestaande plancapaciteit en (leegstaande) bebouwing kan toetsen. Als consequentie kan dus aan een saneringsplicht worden gedacht. Daarmee zouden gemeenten worden aangespoord om iets met hun (planologische) leegstand te doen, en wordt er ruimte geboden om 'goede' vastgoedontwikkelingen doorgang te laten vinden.

Op de voorgestelde wijzigingen van de minister in het wetsvoorstel is overigens nog wel het een en ander aan te merken. Vooral over de wijze waarop het door de respondenten als meest genoemde knelpunt, de onduidelijkheid, is oplost.

De minister acht de nota van toelichting en een (nog te publiceren) vernieuwde handreiking de aangewezen instrumenten voor verduidelijking. De conceptnota van toelichting, die bij de wijziging is gevoegd, biedt deze duidelijkheid echter niet. Er wordt niet tot zeer summier ingegaan op de betekenis van begrippen. Daarnaast blijft het de vraag in hoeverre de vernieuwde handreiking de broodnodige duidelijkheid zal bieden. Nog los van het feit dat de rechter niet gebonden is aan de uitleg die aan de Ladder wordt gegeven in de herziene handreiking, zullen ook nieuwe begrippen moeten worden toegelicht, zoals 'behoefte'. Is deze kwalitatief of kwantitatief, bij wie moet er behoefte bestaan, wanneer is er genoeg behoefte? Dit zijn allemaal vragen die nog niet zijn beantwoord.

Het zou wenselijk zijn als de Minister nieuwe begrippen had laten opnemen in het Bro. Op die manier wordt enig houvast geboden en kunnen niet (zomaar) verschillende interpretaties ontstaan van begrippen.

De handreiking is wel het aangewezen instrument om voor verduidelijking ten aanzien van de onderbouwing van de Ladder

te zorgen. Dit komt in de praktijk neer op onderzoeksmethodes en formules om de behoefte aan een ontwikkeling te meten.

Bij de begrippen die gehandhaafd blijven, zou het bovendien aanbeveling verdienen om in ieder geval 'bestaand stedelijk gebied' te verduidelijken. Dit begrip zal onder de nieuwe Ladder veel belangrijker worden, nu de Ladder niet hoeft te worden doorlopen als er geen sprake is van bestaand stedelijk gebied. Het ligt voor de hand dat de verduidelijking zal bestaan uit de codificatie van de al gewezen jurisprudentie.

Het opheffen van onnodige vereisten, zoals de derde trede, kan worden toegejuicht. Deze trede heeft geen toegevoegde waarde.

Het is voornamelijk jammer dat de Ladder niet wordt uitgebreid als geschikt instrument om structurele leegstand in bestaand stedelijk gebied te bestrijden. De Ladder is niet van toepassing op al gerealiseerde ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied, en zal met de nieuwe Ladder ook niet zijn op toekomstige ontwikkelingen voor bestaand stedelijk gebied.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling om te heroverwegen of de basisbegrippen, zoals 'behoefte' en 'bestaand stedelijk gebied' in het Bro zelf kunnen worden verduidelijkt. Of minstens uitgebreider worden belicht in de nota van toelichting. Ook verdient het de aanbeveling om in de handreiking praktische informatie op te nemen, die nodig is voor de onderbouwing van de toepassing van de Ladder.

Daarnaast verdient het de aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken voor een proactieve Ladder, die ingezet kan worden om al bestaande (planologische) leegstand te bestrijden. Bijvoorbeeld door een actualisatie- en saneringsverplichting. Uit de prak-

tijk kan worden afgeleid dat er wel degelijk behoefte bestaat aan een toets naar de wenselijkheid van al gerealiseerde leegstaande (planologische) bebouwing.

De Ladder is dus in beweging en het blijft van groot belang voor de vastgoedpraktijk om de ontwikkeling van de Ladder te volgen.

OVER DE AUTEURS

Mr. J.H.D. Elings is werkzaam als juridisch medewerker bij Stijl Advocaten te Amsterdam, een niche kantoor gespecialiseerd in het vastgoedrecht & gebiedsontwikkeling. Het onderliggende enquêteonderzoek kan opgevraagd worden door een e-mail te sturen naar elings@stijladvocaten.nl.

VOETNOTEN

1 Zo staat in de detailhandel 7.4% leeg (Locatus (2016) *Rapport Winkelleegstand 2016*) en gaat het bij kantoorruimte-bedrijfsruimte zelfs om 15.8% (DTZ Zadelhoff (2016), *Rapport Nederland compleet. Kantoren- en bedrijfsruimtemarkt Factsheets januari 2016*).

2 Minister van Infrastructuur en Milieu (2016), *Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 23 juni 2016, kenmerk: /BSK-2016/114675.

3 *Stb.* 2012, 388, p. 33, SER Advies 99/17, p. 31 e.v., SER advies 01/07, p. 11, 15, 27, 48, 84 en 90 en SER advies 04/08, p. 9, 27 en 35. De SER-Ladder was vergelijkbaar met de Ladder, alleen was zij op minder vastgoedontwikkelingen van toepassing en betrof het een vrijwillige toets.

4 *Stb.* 2012, 388, p. 49-50, ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421.

5 Locatus (2016), *Rapport Winkelleegstand 2016*, DTZ Zadelhoff (2016), *Kantoren- en bedrijfsruimtemarkt Factsheets januari 2016*.

6 De precieze datum is nog niet vastgesteld. Minister van Infrastructuur en Milieu (2016), *Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 23 juni 2016, kenmerk: /BSK-2016/114675.

7 Minister van Infrastructuur en Milieu (2016), *Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 23 juni 2016, kenmerk: /BSK-2016/114675.

8 Naast gemeenten kunnen ook provincies en de rijksoverheid te maken krijgen met de Ladder. Voor de leesbaarheid wordt hierna enkel nog gesproken over gemeenten.

9 De Ladder is van toepassing op bestemmingsplannen en bepaalde omgevingsvergunningen die locaties aanwijzen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Daarnaast is de Ladder van toepassing op provinciale verordeningen, provinciale- en rijksinpassingsplannen en wijzigings- en uitwerkingsplannen. Artikel 1.1.1. tweede lid en derde lid Bro, artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht (**Bor**), artikel 2.12 eerste lid aanhef en onder a nummer 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (**Wabo**), ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307, r.o. 11.7, ABRvS 4 september 2014, ECLI:NL:RVS:2013:1038, r.o. 4.3, ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2202, r.o. 9.4, artikel 3.1.6. derde lid Bro. Voor nadere informatie over deze juridische instrumenten kan Van Buuren P.J.J. e.a. (2014), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer worden geraadpleegd. **Voor de leesbaarheid van het artikel zullen de verschillende juridische instrumenten hierna gezamenlijk worden geduid als 'bestemmingsplan'**.

10 Artikel 1.1.1. eerste lid onder i Bro, ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075.

11 ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585.

12 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517.

13 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503.

14 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, versie 2: november 2013*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p. 20.

- 15 Artikel 1.1.1. lid 1 onder h Bro.
- 16 ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1224, ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2210, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517 en ABRvS 25 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2784.
- 17 De reden om het bestemmingsplan te vernietigen is omdat deze onzorgvuldig tot stand is gekomen en voorzien is van een gebrekkige motivering (artikel 3:2 jo. 3:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb)).
- 18 Overigens is het wel mogelijk dat een gebrekkige motivering door de gemeente wordt hersteld, als de rechter hem daartoe de mogelijkheid biedt (artikel 8:72 derde lid onder a en vierde lid Awb).
- 19 Zie hierover onder meer: Hillegers, S, Lam, T.E.P.A. e.a. (2016), *Kroniek Omgevingsrecht*, Gst. 2016/71 en de daarin aangehaalde literatuur.
- 20 Lam, T.E.P.A. en Gerritsen, L.J. (2016), *De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht*, TBR 2016/95.
- 21 CBS, PBL, Wageningen UR (2014), *Naleving van de Ladder duurzame verstedelijking (indicator 2172, versie 01, 9 september 2014)*. CBS, Den Haag, Minister (2015), *Aanpassing Ladder duurzame verstedelijking*, 23 november 2015.
- 22 CBS, PBL, Wageningen UR (2014), *Naleving van de Ladder duurzame verstedelijking (indicator 2172, versie 01, 9 september 2014)*. CBS, Den Haag, Minister van Infrastructuur en Milieu (2015), *Aanpassing Ladder duurzame verstedelijking*, 23 november 2015.
- 23 Lam, T.E.P.A. en Gerritsen, L.J. (2016), *De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht*, TBR 2016/95.
- 24 Minister van Infrastructuur en Milieu, *Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 23 juni 2016.
- 25 Dit betreffen de regels van de Ladder die in een gewijzigde vorm zijn opgenomen in een provinciale verordening. Aan beide ladders moet voldaan worden. In zijn masterscriptie heeft de auteur getracht om de meerwaarde van meerdere ladders te onderzoeken, en te bezien in hoeverre de (of beide) ladder(s) gewijzigd moeten worden.
- 26 Dit voorbehoud houdt in dat niet wordt gepretendeerd dat een volledig en verantwoord empirisch en/of statistisch onderzoek heeft plaatsgevonden gezien de termijn, het aantal deelnemers en de voor de hand zijnde middelen. Bij stellingen die gestoeld worden op de interviews dient dit voorbehoud ook in gedachten te worden gehouden. Onder dit uitdrukkelijke voorbehoud zal van de resultaten van de interviews gebruik worden gemaakt. Het enquêteonderzoek is afgenomen bij twaalf provincies, acht grote adviesbureaus op het gebied van ruimtelijke ordening, één retail ontwikkelaar, één gemeente en één andere overheidsinstantie.
- 27 Naast de jurisprudentie van de (hoogste) bestuursrechter, biedt alleen een beknopte en onduidelijke handreiking van de Minister enige duidelijkheid. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, versie 2*: november 2013, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 28 Figuur 1.
- 29 Lam, T.E.P.A. en Gerritsen, L.J. (2016), *De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht*, TBR 2016/95.
- 30 Minister van Infrastructuur en Milieu, *Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 23 juni 2016.
- 31 ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585. Zie voor recentere uitspraken: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1211, ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2472, ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1744.