

EVALUATIE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING WONEN

26 JUNI 2019



EVALUATIE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJ KING WONEN

26 JUNI 2019

Status:
eindrapport

Datum:
26 juni 2019

Een product van:
Bureau Stedelijke Planning bv
Silodam 1E
1013 AL Amsterdam
020 - 625 42 67
www.stedplan.nl
amsterdam@stedplan.nl

Team Wonen
Dr. Pieter van der Heijde
Tim Polman MSc

Voor meer informatie: Dr. Pieter van der Heijde, pvdh@stedplan.nl

Review:
Drs. Frans Wittenberg

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De in dit document verstrekte informatie mag uitsluitend worden gebruikt in het kader van de opdracht waarvoor deze is opgesteld. Elk ander gebruik behoeft de voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Stedelijke Planning BV©.

Projectnummer: 2019.W.119
Referentie: Concept 2019.W.119 Evaluatie LDV 260619

INLEIDING	7
1 TOEPASSING VAN DE LADDER	12
2 VOOR- EN NADELEN VAN DE LADDER	14
3 RELATIE LADDER EN WONINGBOUWPRODUCTIE.....	16
4 VERBETERINGEN BIJ DE TOEPASSING VAN DE LADDER.....	18
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
OVERZICHT INTERVIEWS	24

INLEIDING

AANLEIDING >>

In de Tweede Kamer is een aantal moties ingediend die betrekking hebben op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (Ladder). Het gaat hierbij om moties 455¹ en 456² van de leden Koerhuis en Ronnes, motie 457³ van het lid Van Eijs en motie 460 van leden Ronnes en Laan-Geselchap⁴. Het accent ligt in deze moties op de effecten die de Ladder heeft op de woningproductie. Dit vooral in het perspectief van de gewenste versnelling van de woningbouw die mogelijk door de Ladder gehinderd zou kunnen worden. De moties 455 en 456 zijn aangenomen op 11 december 2018⁵ en motie 460 is op 18 december 2018 aangenomen⁷. Motie 457 is verworpen⁸.

Moties 455 en motie 456 gaan vooral over het toestaan van overprogrammeren. Motie 455 verzoekt de regering met de provincies Noord-Holland en Utrecht in gesprek te gaan om gemeenten boven Amsterdam en rondom de stad Utrecht-meer ruimte te geven om te plannen en te bouwen, door overprogrammeren toe te staan. Motie 456 vraagt de regering om bij de volgende update van de Inventarisatie Plancapaciteit te laten zien in hoeverre regio's voor de periode 2018 tot en met 2020 daadwerkelijk 130%, in harde plancapaciteit overprogrammeren. In onderstaande kaders zijn de aangenomen moties opgenomen.

In motie 460 wordt de regering, gevraagd om te onderzoeken hoe de Ladder zo aangepast en/of toegepast kan worden dat knelpunten die gemeenten ervaren in het besluitvormingstraject voor woningbouw, weggenomen worden en de volgende maatregelen te overwegen:

- de Ladder af te schaffen voor binnenstedelijke woningbouwplannen en bij ov-knooppunten;
- het provincies te verbieden om nadere regelgeving met betrekking tot de Ladder te hanteren;
- en de gemeentelijke structuurvisie als basis voor Ladderonderbouwing te hanteren.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-455.html>

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-456.html>

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-457.html>

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-460.html>

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z23203&did=2018D58531>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z23204&did=2018D58537>

⁷ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z23854&did=2018D59938>

⁸ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z23205&did=2018D58540>

Motie 455 van de leden Koerhuis en Ronnes

Voorgesteld 6 december 2018

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, constaterende dat de provincies Noord-Holland en Utrecht het meest achterblijven in de harde plancapaciteit; constaterende dat een derde van de landelijke bouwopgave in die twee provincies ligt; verzoekt de regering, op korte termijn met deze twee provincies in gesprek te gaan om gemeenten boven Amsterdam en rondom Utrecht-stad meer ruimte te geven om te plannen en te bouwen, door overprogrammeren toe te staan, en regionale woonafspraken en rode en groene contouren te verruimen; en gaat over tot de orde van de dag.
Koerhuis Ronnes

Motie 456 van de leden Ronnes en Koerhuis

Voorgesteld 6 december 2018

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, constaterende dat Nederland zich geplaatst ziet voor een grote bouwopgave van minimaal 75.000 woningen per jaar; constaterende dat de harde plancapaciteit in provincies in met name Noord-Holland, 80%, en Utrecht, 67%, voor de komende jaren volstrekt onvoldoende lijkt te zijn; overwegende dat verwacht mag worden dat plannen die in de komende periode 2018 tot en met 2020 tot realisaties moeten leiden, op dit moment al in belangrijke mate hard moeten zijn; verzoekt de regering, om bij de volgende update van de Inventarisatie Plancapaciteit te laten zien in hoeverre regio's voor de periode 2018 tot en met 2020 daadwerkelijk overprogrammeren, 130%, in harde plancapaciteit; verzoekt de regering, daarbij indien nodig alle wettige middelen te gebruiken om deze doelstelling voor voldoende plancapaciteit te bereiken; verzoekt de regering voorts, daarover halfjaarlijks aan de hand van actuelere en meer accurate gegevens te informeren, en gaat over tot de orde van de dag.
Ronces Koerhuis

Motie 460, gewijzigde motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap ter vervanging van die gedrukt onder nr. 427

Voorgesteld 18 december 2018

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, constaterende dat voor alle ruimtelijke besluiten van enige omvang die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, op grond van art. 3.6.lid 1 van het Besluit Ruimtelijke Ordening, de zogenaamde «ladder voor duurzame verstedelijking» moet worden gevolgd;
overwegende dat de «ladder voor duurzame verstedelijking» in de praktijk veel onderzoek, bureaucratie, lange procedures en veel kostbare tijd vergt;
verzoekt de regering, in overleg met VNG en IPO te onderzoeken hoe «de ladder» als bedoeld in het Besluit Ruimtelijke Ordening zodanig aangepast en/of toegepast kan worden dat knelpunten (zoals de discussie rondom rode en groene contouren) die gemeenten ervaren in het besluitvormingstraject voor woningbouw, weggenomen worden en daarbij de volgende maatregelen worden overwogen:

- a. «de ladder» expliciet buiten toepassing verklaren voor binnenstedelijke woningbouwplannen en bij Openbaar Vervoersknooppunten;
- b. een verbod aan de provincies tot nadere regelgeving ter verfijning van «de Ladder»;
- c. de gemeentelijke structuurvisie als toereikende grondslag voor de Laddertoetsing aanwijzen;

en gaat over tot de orde van de dag,
Ronne Laan-Geselschap

Voor het beantwoorden van de aangenomen moties is onderzoek nodig naar de effecten, knelpunten en oplossingen bij de toepassing van de Ladder op het gebied van wonen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan Bureau Stedelijke Planning gevraagd dit te doen.

Om de moties te beantwoorden, worden in dit onderzoek de volgende vragen beantwoord:

- Wat zijn de effecten van de sinds 2017 vereenvoudigde Ladder voor de ruimtelijke procedures?
- Welke knelpunten ervaren gemeenten in de besluitvormingsprocedure als gevolg van de Ladder?
- Wat voor mogelijkheden zijn er in het kader van de regelgeving rond de Ladder met betrekking tot overprogrammering?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de Ladder voor de woningprogrammering?
- In hoeverre draagt de Ladder daadwerkelijk bij aan het bevorderen van de binnenstedelijke woningproductie en beperking van het bouwen buiten bebouwd stedelijk gebied?

- In hoeverre vertraagt de Ladder de woningbouwproductie?
- Wat is nodig om eventuele knelpunten en vertraging te reduceren?
- In hoeverre zou de structuurvisie/omgevingsvisie als alternatief toetsingskader kunnen dienen voor de programmering?

METHODOLOGIE >>

Om deze vragen te beantwoorden, is in overleg met het Ministerie gekozen voor diepte-interviews met sleutelinformanten op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen bij diverse provincies en gemeenten. Dit is zowel één-op-één gebeurd, als in de vorm van een groeps gesprek met diverse vertegenwoordigers van de overheid. Interviews bieden de mogelijkheid om door te vragen, meer de diepte in te gaan en achter de persoonlijke overwegingen van de respondenten te komen. Interviews geven zo rijkere informatie dan bijvoorbeeld enquêtes.

Om een zo groot mogelijk representativiteit te waarborgen, is een selectie gemaakt van gemeenten van verschillende grootte, verdeeld over Nederland. Hierbij is uitgegaan van drie categorieën: gemeenten met een krappe woningmarkt, gemeenten met een woningmarkt die relatief in balans is en gemeenten met een relatief ruime woningmarkt. Uitgaande van deze drie categorieën en diversiteit wat betreft omvang en ligging, zijn de volgende 12 gemeenten geselecteerd die één-op-één zijn geïnterviewd:

Gemeenten met een krappe woningmarkt:

- Amersfoort
- Eindhoven
- Rotterdam
- Zoetermeer

Gemeenten met een woningmarkt die relatief in balans is:

- Deventer
- Dordrecht
- Heerenveen
- Lelystad

Gemeenten met een relatief ruime woningmarkt:

- Emmen
- Montferland
- Noordoostpolder
- Schagen

Daarnaast zijn de volgende drie provincies één-op-één geïnterviewd:

- Gelderland
- Noord-Holland
- Utrecht

Tot slot is er een sessie georganiseerd, waarbij de volgende overheidsorganisaties in een groepsgesprek zijn geconsulteerd:

- Gemeente Utrecht
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Overijssel
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Ministerie van BZK

Van zowel de interviews als het groepsgesprek zijn schriftelijke verslagen gemaakt. Deze zijn vervolgens geanalyseerd. Aan de hand deze analyse zijn in de hierna volgende hoofdstukken de deelvragen van het onderzoek beantwoord.

LEESWIJZER >>

Het eerste hoofdstuk gaat in op de ervaringen van de respondenten met het toepassen van de Ladder, vooral de praktische kant: hoe en wanneer wordt de Ladder toegepast. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste voor- en nadelen van de Ladder die uit de interviews naar voren komen geanalyseerd. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de relatie tussen de Ladder en woningbouw en wordt de vraag beantwoord of de Ladder vertragend werkt? In hoofdstuk 4 volgen ten slotte conclusies en aanbevelingen.

1 TOEPASSING VAN DE LADDER

MOMENT VAN TOEPASSING VAN DE LADDER >>

De Ladder wordt meestal uitgevoerd op het moment dat er een bestemmingsplanwijziging plaats moet vinden. Dit is over het algemeen ook het moment dat de Ladder wordt voorgelegd aan de provincie. Bij gemeenten waar vraag en aanbod in balans zijn of waar sprake is van overaanbod vindt de Ladder eerder in het proces plaats. Bij de meeste van deze gemeenten is dit in de initiatieffase voor een nieuwe woningontwikkeling. Bij deze gemeenten wordt het voorstel ook eerder voorgelegd aan de provincie. In de gemeente Lelystad dienen initiatiefnemers voor woningontwikkelingen zich te wenden tot het Loket nieuwe initiatieven waar ze informatie ontvangen over de Ladder.

RELATIE MET BELEID >>

In de meeste provincies is sprake van een regionale woningprogrammering. Deze is over het algemeen gebaseerd op de regionale woningbehoefte en beleidswensen. In feite vormt deze de basis voor de Ladderonderbouwing. Wel is hier over het algemeen sprake van een kwantitatieve benadering. Maar in toenemende mate is ook sprake van een kwalitatieve invalshoek.

Gemeentelijke woonvisies en structuurvisies hebben in beperkte mate een relatie met de Ladder. Deze relatie betreft alleen de regionale behoefte die ten grondslag ligt aan het lokale beleid.

INITIATIEFNEMER VOOR HET OPSTELLEN VAN DE LADDER >>

Het opstellen van de Ladder wordt over het algemeen door de gemeente opgelegd aan de projectontwikkelaar. Deze laat de onderbouwing vervolgens uitvoeren door een adviesbureau. Dat vervolgens ook zorg draagt voor de afstemming met de gemeente.

Sommige gemeenten stellen ook zelf Ladderonderbouwingen op zoals bijvoorbeeld Dordrecht, Zoetermeer en Noordoostpolder. Rotterdam stelt zelf Ladderonderbouwingen op bij gebiedsontwikkelingen.

TOEPASSING VAN DE LADDER SINDS DE WIJZIGING VAN 1 JULI 2017 >>

Een groot deel van de gemeenten en provincies heeft geen veranderingen ervaren sinds de invoering van de nieuwe ladder. Een ander deel vindt de Ladder nu

duidelijker en gemakkelijker. Vooral door het vervallen van het woord 'regionaal'. Hierdoor is het volgens sommige gemeenten niet langer nodig om de woningbehoefte regionaal te onderbouwen. Overigens is dit een onrechte conclusie omdat de behoefte betrekking dient te hebben op de woningmarktregio. Deze is meestal groter dan de gemeente.

Het vervallen van de verplichting om aan te tonen dat de ontwikkeling op een multimodaal bereikbare locatie plaats dient te vinden heeft weinig effect gehad op de toepassing van de Ladder. Met name omdat dit vrijwel nooit een probleem was.

Dat de provincie naast de Rijksladder niet langer een eigen Laddersystematiek mag hanteren wordt door de gemeenten als positief ervaren.



HET HOMERUSKWARTIER IN ALMERE

2 VOOR- EN NADELEN VAN DE LADDER

Zowel de gemeenten als provincies zijn op zich positief over de Ladder. Met name omdat dit het bouwen in binnenstedelijk gebied heeft bevorderd. Wel wordt door een aantal gemeenten aangegeven dat het opstellen van Ladders veel tijd kost en wordt aangegrepen in juridische procedures. Bovendien is het zo dat het ontwikkelen in binnenstedelijk gebied toch al bij veel gemeenten en provincies het beleid is.

De provincies vinden de Ladder een belangrijk het instrument om gemeenten aan te zetten om tot een goede afweging te komen van woningontwikkelingen. Maar veel gemeenten vinden de wijze waarop de provincies de Ladder hanteren te stringent. Een deel van de gemeenten vraagt zich af wat de toegevoegde waarde van de Ladder is. Het instrument heeft immers actief tot doel om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. Hiertoe zijn ze zelf voldoende in staat. Zeker ook omdat al voor de introductie van de Ladder in 2012 de verplichting bestond om 'nut en noodzaak' van een project aan te tonen. Ondanks deze kanttekeningen is het merendeel van de respondenten een voorstander van de Ladder.



BOUW WONINGEN IN HET AMSTELKWARTIER IN AMSTERDAM

KNELPUNTEN BIJ DE UITVOERING >>

Over het algemeen ervaren gemeenten en provincies weinig knelpunten bij de uitvoering van de Ladder op het gebied van wonen. Dit komt omdat in veel gemeenten sprake is van een substantiële woningbouwbehoefte. Bovendien zijn de meeste ontwikkelingslocaties gesitueerd in binnenstedelijk gebied. Ook het aantal bezwaren en juridische procedures bij woningontwikkelingen is relatief beperkt.

Overigens worden er wel veel knelpunten ervaren voor andere functies zoals detailhandel, kantoren en maatschappelijke voorzieningen.

Veel gemeenten zijn van mening dat de provincies het instrument van de Ladder aangrijpen om zich gedetailleerd te bemoeien met de woningontwikkelingen in de gemeente. Tevens dat ze de Ladder hierbij star en inflexibel hanteren. Gezien de decentralisatie van de ruimtelijke ordening van het Rijk naar de provincies zien deze het echter als hun taak om deze rol op deze wijze in te vullen.

Een aantal gemeenten ervaart knelpunten met de regionale woningbouwprogrammering. Met name omdat dit leidt tot onderlinge strijd tussen de gemeenten in de regio over de verdeling van de woningbouw. Soms ook omdat iedere gemeente een specifieke woningbehoefte heeft, waar de regionale verdeling onvoldoende rekening mee houdt. Ook is het zo dat de gemeente die als eerste een woningbouwontwikkeling indient voor gaat. Tot slot zijn de provinciale prognoses volgens bepaalde gemeenten niet actueel en houden ze onvoldoende rekening met specifieke doelgroepen zoals expats.

Een ander probleem is dat de regionale indeling in een aantal gevallen niet correspondeert met de woningmarktregio of het 'daily urban system'. Met name bij regio's aan de randen van provincies is dit het geval. Zo maakt de gemeente Hattem onderdeel uit van de woningmarktregio Noord Veluwe in Gelderland, terwijl deze gemeente direct aan de zuidzijde van het in Overijssel gesitueerde Zwolle ligt. Hattem is tevens onderdeel van de woningmarktregio Zwolle, terwijl de woningbouwprogrammering betrekking heeft op de regio Noord-Veluwe. Ook andere regio's kampen met deze problematiek. Als oplossing maakt het tevens in de provincie Overijssel gelegen Deventer woningbouwafspraken met de Stedendriehoek, een grotendeels in Gelderland gelegen regio.

3 RELATIE LADDER EN WONINGBOUWPRODUCTIE

DE LADDER WERKT NIET VERTRAGEND VOOR DE WONINGBOUWPRODUCTIE >>

Zowel de gemeenten als provincies zijn van mening dat de Ladder niet leidt tot een vertraging van woningbouwprojecten. Dit komt doordat in veel gemeenten sprake is van een substantiële woningbehoefte. Daarnaast is het overgrote deel van de locaties in binnenstedelijk gebied gelegen. Hierdoor kunnen de woningontwikkelingen zonder al te veel problemen worden onderbouwd in het kader van de Ladder. Alleen in gemeenten met een minder ruime woningmarkt (zoals bijvoorbeeld Noordoostpolder) wil de provincie nog wel eens voor vertraging zorgen door de Ladder hier kritisch te toetsen.

Ook het aantal bezwaren en juridische procedures rond woningbouwlocaties is beperkt. Hier is met name sprake van als de ontwikkeling buiten stedelijk gebied plaatsvindt. Vooral het aantasten van de natuur is hier een struikelblok. In deze gevallen wordt de Ladder nogal eens aangegrepen om bezwaar te maken tegen de voorgenomen ontwikkeling. Overigens wordt dan meestal het bezwaar ook op andere onderdelen van de voorgenomen ontwikkeling gericht. De Ladder is op zich dus niet de aanleiding voor het aanspannen van een juridische procedure maar een middel om het doel van het bezwaar te bereiken.

Volgens de respondenten is het feit dat de meeste woningbouwontwikkelingen in binnenstedelijk gebied plaatsvinden de belangrijkste oorzaak voor de vertragingen die opgelopen worden in de productie. Het is namelijk veel complexer om in binnenstedelijk gebied te bouwen dan op uitleglocaties. Allereerst is de verplaatsing van de huidige gebruikers, zoals bedrijven, een complex en kostbaar proces. Daarnaast is in bestaand stedelijk gebied veel eerder sprake van overlast door omliggende functies en milieuproblemen zoals bodemvervuiling. Het doorlopen van de reguliere procedures zorgt dan voor vertraging. Ook het inpassen van voldoende parkeerplaatsen is lastig in binnenstedelijk gebied. Tot slot is in binnenstedelijk gebied een uitgebreid participatietraject nodig met de omgeving om tot realisatie te komen. Een dergelijk traject kost tijd.

DE LADDER IN RELATIE TOT PLANUITVAL >>

De verplichte onderbouwing van de woningbehoefte in een Ladder wordt berekend door een prognose van de toekomstige vraag naar woningen te confronteren met het geplande aanbod aan nieuw te ontwikkelen woningen. Het overgrote deel van de gemeenten hanteert hiervoor de harde plancapaciteit. Slechts enkele gemeenten gaan uit van zowel harde als zachte woningbouwlocaties. De harde

plancapaciteit wordt meestal gedefinieerd als de locaties met een (ontwerp)bestemmingsplan.



NIEUW LEYDEN IN LEIDEN

In de praktijk komt een deel van de harde plancapaciteit niet tot ontwikkeling. Deze plannen kunnen echter verhinderen dat er onvoldoende woningbehoefte in de Ladder aangetoond kan worden voor de realisatie van andere woningbouwlocaties. Zo werd in Heerhugowaard de ontwikkeling van woningen bij het station verhinderd doordat de gemeente ook nog over een grote buitenstedelijke woningbouwlocatie beschikte die niet tot ontwikkeling kwam. Volgens het merendeel van de respondenten biedt de systematiek van de Ladder onvoldoende oplossingen voor deze problematiek. Met name omdat de Raad van State tamelijk star de harde plancapaciteit hanteert. Hier staat tegenover dat enkele provincies (bijv. Overijssel en Gelderland) een bandbreedte hanteren voor de regionale woningprogrammering. Om planuitval op te vangen, maar ook om sterke schommelingen in jaarlijkse prognoses op te vangen. In Gelderland is het bovendien mogelijk dat gemeenten met een overcapaciteit toch onder voorwaarden woningen mogen ontwikkelen. Andere gemeenten met overcapaciteit zoeken oplossingen door de kwalitatieve behoefte (aan bepaalde woningtypen of -milieus) aan te tonen.

Diverse gemeenten zijn voorstander van een regeling waarbij rekening wordt gehouden met uitval van de plancapaciteit. Schagen heeft momenteel al een afspraak met de provincie Noord-Holland om 130% te mogen programmeren.

4 VERBETERINGEN BIJ DE TOEPASSING VAN DE LADDER

Volgens een deel van de gemeenten kan de Ladder afgeschaft worden omdat ze zelf goed in staat zijn om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening. Het merendeel van de respondenten ziet echter de voordelen van de Ladder en wil deze handhaven.



WONINGEN BOVEN DE MARKTHAL IN ROTTERDAM

VERBETERPUNTEN >>

Het belangrijkste verbeterpunt van de Ladder is de toepassing hiervan door de provincies. Het merendeel van de gesprekspartners bij de gemeenten is van mening dat de provincies de Ladder te star hanteren en te veel op aantallen sturen. De gedecentraliseerde taken van het Rijk worden in hun ogen te ver doorgevoerd. Meer flexibiliteit in de opstelling van de provincies bij de uitvoering van de Ladder zou wenselijk zijn. De provincies kijken hier overigens anders tegenaan en zien het als hun taak om de woningbouwontwikkeling optimaal te regisseren.

- De definities van de Ladder zouden volgens een deel van de respondenten duidelijker mogen zijn. Deze zijn nu te veel gebaseerd op jurisprudentie en nog steeds niet helder. Ook de problematiek dat bij een flexibele bestemming de behoefte aan alle mogelijk te realiseren functies

onderbouwd dient te worden, verdient volgens een deel van de respondenten verbetering.

- De huidige opzet van de Ladder houdt ook onvoldoende rekening met planuitval. In de gesprekken zijn diverse oplossingsrichtingen aangedragen die ieder voor en nadelen kennen. Bovendien dienen deze nog uitgebreid getoetst te worden op doelmatigheid en juridische aspecten.
- *Vast aandeel planuitval hanteren:* bij de toepassing van de Ladder kan een vast aandeel planuitval gehanteerd worden. Een nadeel hiervan is dat in de praktijk het aandeel planuitval sterk per regio en gemeente verschilt. Bovendien kan de huidige systematiek voor druk op de ketel zorgen. Met name omdat de projecten met vertraging in dit geval ook echt nodig zijn om in de woningbehoefte te voorzien. Dit kan de versnelling van de woningproductie juist bevorderen.
- *Stoplicht- of ijskastmodel:* hierbij krijgen woningbouwlocaties de kleur groen, oranje of rood. Rode (en oranje) locaties worden hierbij vooralsnog niet tot de plancapaciteit gerekend. Het nadeel van deze methode is dat het veel onderzoekswerk kost om objectief te bepalen welke locaties welke status krijgen. Bovendien is alleen het bestemmingsplan rechtsgeldig. Zodra de bestemming is vastgesteld is het namelijk altijd mogelijk om hier te ontwikkelen. Dus de vraag is: “hoe rood is rood?”
- *Plannen met uitwerkingsplicht:* Met een facetbestemmingsplan een groot aantal ongebruikte harde plannen bestempelen tot plannen met een uitwerkingsplicht. Deze moeten, als deze ooit nog tot ontwikkeling gebracht worden, opnieuw de Laddertoets ondergaan. Dit is in de gemeente Noordoostpolder gebeurd. Hier is onlangs het zogenaamde ‘facetbestemmingsplan toevoegen Laddertoets’⁹ vastgesteld.
- *Hanteren van langere planperiode:* Door een langere planhorizon te hanteren dan 10 jaar neemt de totale vraag toe. Hierdoor kunnen meer woningen geprogrammeerd worden. In de Omgevingswet is de mogelijkheid van een langere planhorizon opgenomen. Het nadeel van een langere planperiode is echter dat de onzekerheidsfactor over de ontwikkeling van de vraag in de tijd afneemt. Hierdoor neemt ook het realisme van de woningbouwplanning af. Met name in gebieden met een ruime woningmarkt is het hanteren van een langere planperiode minder geschikt.
- *Voorzienbaarheid:* Indien een woningbouwlocatie niet op tijd tot ontwikkeling komt, kan de gemeente de bestemming wijzigen. Met betrekking tot mogelijke planschade biedt de Voorzienbaarheid uitkomst. Volgens de Raad van State is planschade voorzienbaar indien ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. De planschade dient dan voor rekening van de koper te worden gelaten. Hierbij is het van belang om de eigenaar/ontwikkelaar van de gronden actief aan te zetten om de woningbouw binnen de harde termijn te starten

⁹ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0171.BP00606-VS01/r_NL.IMRO.0171.BP00606-VS01.html

en dat anders een bestemmingsplanwijziging plaats zal vinden. De voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan dient in een voorbereidingsbesluit beschreven te worden.

- *Fasering opnemen:* In het bestemmingsplan of in een exploitatieplan kan een faseringsregeling opgenomen worden. Dit kan met een partiële herziening. Onder de Omgevingswet worden dit normale regels in het Omgevingsplan.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIES >>

Toepassing van de Ladder

In de meeste provincies is sprake van een regionale woningprogrammering die is gebaseerd op de regionale woningbehoefte. In feite is dit de basis voor de Ladderonderbouwning. Wel is vooral sprake van een kwantitatieve benadering. De feitelijke Laddertoets wordt meestal uitgevoerd als er een wijziging van het bestemmingsplan plaatsvindt. Op dat moment wordt de Ladder ook voorgelegd aan de provincie. Het opstellen van de Ladder wordt over het algemeen door de gemeente opgelegd aan de projectontwikkelaar. Deze laat de onderbouwning vervolgens uitvoeren door een adviesbureau.

Gemeentelijke woonvisies en structuurvisies hebben in beperkte mate een relatie met de Ladder. Met name in de vorm van de regionale behoefte die ten grondslag ligt aan het lokale beleid.

Een groot deel van de gemeenten en provincies heeft geen veranderingen ervaren sinds de invoering van de nieuwe ladder. Een ander deel vindt de Ladder duidelijker en gemakkelijker. Dat de provincie niet langer een eigen Laddersystematiek mag hanteren wordt door de gemeenten als positief ervaren.

Voor- en nadelen van de Ladder

Zowel de gemeenten als provincies zijn over het algemeen positief over de Ladder. Met name omdat dit het bouwen in binnenstedelijk gebied heeft bevorderd. Bij woningbouwprojecten buiten bestaand stedelijk gebied wordt de Ladder soms aangegrepen in juridische procedures.

Het ontwikkelen in binnenstedelijk gebied is bij veel gemeenten en provincies het beleid. Een deel van de gemeenten twijfelt hierdoor aan de toegevoegde waarde van de Ladder op dit onderdeel.

Knelpunten

Gemeenten en provincies ervaren op zich weinig knelpunten bij de uitvoering van de Ladder op het gebied van wonen. Dit komt met name omdat in veel gemeenten sprake is van een substantiële woningbouwbehoefte. Bovendien zijn de meeste ontwikkelingslocaties gesitueerd in binnenstedelijk gebied. Ook het aantal bezwaren en juridische procedures bij woningontwikkelingen is relatief beperkt. Overigens worden er wel veel knelpunten ervaren voor andere functies zoals detailhandel, kantoren en maatschappelijke voorzieningen.

De provincies vinden het instrument belangrijk om gemeenten aan te zetten tot een goede afweging te komen van de woningontwikkeling. Maar veel gemeenten vinden de wijze waarop de provincies de Ladder hanteren te stringent en zijn van mening dat de provincies de Ladder aangrijpen om zich gedetailleerd te bemoeien met de woningontwikkelingen in de gemeente. Tevens dat ze de Ladder hierbij star en inflexibel hanteren. Gezien de decentralisatie van de ruimtelijke ordening van het Rijk naar de provincies zien deze het echter als hun taak om deze rol op deze wijze in te vullen.

Een aantal gemeenten ervaart knelpunten met de regionale woningbouwprogrammering. Met name omdat dit leidt tot onderlinge strijd tussen de gemeenten in de regio over de verdeling van de woningbouw. Ook zijn de provinciale prognoses volgens bepaalde gemeenten niet actueel en houden ze onvoldoende rekening met specifieke doelgroepen. Een ander probleem is dat de regionale indeling in een aantal gevallen niet correspondeert met de woningmarktregio of het 'daily urban system'.

De Ladder werkt niet vertragend voor de woningbouwproductie

Zowel de gemeenten als provincies zijn van mening dat de Ladder niet leidt tot een vertraging van woningbouwprojecten. Volgens de respondenten wordt de vertraging vooral veroorzaakt doordat de meeste woningbouwontwikkelingen in binnenstedelijk gebied plaatsvinden. Het is namelijk veel complexer om in binnenstedelijk gebied te bouwen dan op uitleglocaties.

In de praktijk komt een deel van de harde plancapaciteit niet tot ontwikkeling. Deze plannen kunnen echter verhinderen dat er onvoldoende woningbehoefte in de Ladder aangetoond kan worden voor de realisatie van andere woningbouwlocaties. De systematiek van de Ladder biedt volgens de gemeenten onvoldoende oplossingen voor deze problematiek. Met name omdat de Raad van State tamelijk star de harde plancapaciteit hanteert.

Het belangrijkste verbeterpunt aan de Ladder is de toepassing hiervan door de provincies. Meer flexibiliteit in de opstelling van de provincies bij de uitvoering van de Ladder zou wenselijk zijn. De provincies kijken hier overigens anders tegenaan en zien het als hun taak om de woningbouwontwikkeling optimaal te regisseren.

Ook de definities voor de uitvoering van de Ladder zouden volgens een deel van de respondenten duidelijker mogen zijn. Deze zijn nu te veel gebaseerd op jurisprudentie en nog steeds niet helder. Ook de problematiek dat bij een flexibele bestemming de behoefte aan alle mogelijk te realiseren functies onderbouwd dienen te worden verdient volgens een deel van de respondenten verbetering.

De huidige opzet van de Ladder houdt onvoldoende rekening met planuitval. In de gesprekken zijn diverse oplossingsrichtingen aangedragen die ieder voor en

nadelen kennen. Bovendien dienen deze nog uitgebreid getoetst te worden op doelmatigheid en juridische aspecten.

- Vast aandeel planuitval hanteren.
- Stoplicht- of ijskastmodel invoeren.
- Plannen met uitwerkingsplicht introduceren.
- Hanteren van langere planperiode.
- Voorzienbaarheid toepassen.
- Fasering opnemen.
- Termijnen koppelen aan (omgevings)vergunning.



NIEUWBOUW IN DE DELFTSTE WIJK VOORHOF

AANBEVELINGEN >>

Op basis van de evaluatie stellen wij voor de Ladder in ieder geval op het gebied van wonen te handhaven. Op basis van een aanvullende evaluatie van de Ladder voor andere functies zoals detailhandel, leisure, kantoren en maatschappelijke voorzieningen kan beoordeeld worden of dit ook voor deze functies het geval dient te zijn. In dit onderzoek kunnen tevens de ervaringen van private partijen worden meegewogen.

Wij bevelen aan om de begrippen die in de Ladder worden gehanteerd verder te verduidelijken in de vorm van definities. Dit kan zoveel mogelijk gebaseerd worden op jurisprudentie.

Tot slot bevelen wij aan om nader te onderzoeken hoe in de Ladder beter rekening gehouden kan worden met planuitval. Dit onderzoek kan zich richten op de uit de evaluatie voortgekomen voorstellen. Deze dienen op effectiviteit en juridische consequenties getoetst te worden.

OVERZICHT INTERVIEWS

INTERVIEWS

Gemeenten met een krappe woningmarkt:

Amersfoort:

- Dick Schalks, projectmanager, afdeling ruimtelijke ordening,
- Nicole Ludeking, planologisch juridisch adviseur, afdeling ruimtelijk ordening

Eindhoven:

- Solange Beekman, Hoofd afdeling Ruimtelijke Ordening
- Inge Verbunt, jurist omgevingsrecht, afdeling ruimtelijke ordening

Rotterdam:

- Jim Ekkelenkamp, Manager Bestemmingsplannen, afdeling ruimtelijke ordening
- Gert-Jan de Jong, Bestemmingsplannen, afdeling ruimtelijke ordening

Zoetermeer:

- Jeffrey de Haas, Planoloog bestemmingsplannen, afdeling ruimtelijke ordening
- Marnix Pot, juridisch planoloog, afdeling ruimtelijke ordening

Gemeenten met een woningmarkt die relatief in balans is:

Deventer:

- Kitty Schoorlemmer, senior adviseur wonen, afdeling wonen,
- Rick Keim, Ruimtelijk jurist, afdeling ruimtelijke ordening

Dordrecht:

- Mariëlle Overboom, strategisch adviseur, afdeling ruimtelijke ordening
- Bart Korteweg, beleidsmedewerker, afdeling wonen,

Heerenveen:

- Gerrit Haanstra, planologisch-juridisch-adviseur, afdeling ruimtelijke ordening

Lelystad:

- Han Meijerink, senior juridisch beleidsmedewerker, afdeling ruimtelijke ordening

Gemeenten met een relatief ruime woningmarkt

Emmen:

- Marjolijn Sniijders, senior juridisch medewerker, afdeling ruimtelijk ordening
- Nelleke Mulder, beleidsadviseur, afdeling wonen

Montferland:

- Lucas Meuleman, beleidsmedewerker ontwikkeling, afdeling ruimtelijke ordening

Noordoostpolder:

- Klaas de Jong, juridisch planoloog, afdeling ruimtelijke ordening
- Lianne Weijs, juridisch medewerker, afdeling ruimtelijke ordening

Schagen:

- Marjolein van Erkelens, beleidsmedewerker, afdeling wonen

Provincies;

Gelderland:

- Rogier van Aaken, Beleidsmedewerker Ruimte & Accountmanager Werklocaties
- Dieter Bakker, Beleidsmedewerker RO en Wonen regio Noord-Veluwe

Noord-Holland:

- Jan Jaap Visser, beleidsmedewerker, afdeling wonen
- Hans Groot, beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling, afdeling ruimtelijke ordening

Utrecht:

- Maarten Buruma, senior beleidsmedewerker, afdeling ruimtelijk ordening

DEELNEMERS WERKSESSIE

- VNG: Ymke Hofhuis, juridisch adviseur
- Gemeente Utrecht: Peter Meijer, juridisch adviseur gebiedsontwikkeling
- Provincie Noord-Brabant: Esther Vos, projectleider omgevingsverordening
- Provincie Overijssel: Trijnie Drint, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
- Ministerie BZK: Renée van Bommel en Vincent van der Gun
- Bureau Stedelijke Planning: Pieter van der Heijde en Tim Polman