

**stec**  
**groep**



# Enkele botsproeven doorschuiven Laddertoets

Nieuw art. 3.1.6 lid 3 Bro

Stec Groep en Hekkelman aan Ministerie BZK

Peter van Geffen, Bouke Timmen, Juriën Poulussen & Tycho Lam  
september 2018

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Relevant: verschil uitwerking en wijziging</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Cases</b>	<b>5</b>
3.1	Case A: bedrijventerrein voor grootschalig logistiek.....	5
3.2	Case B: Grote suburbane woonwijk landelijke gemeente .....	9
3.3	Case C: multifunctionele gebiedsontwikkeling leisure/diensten/logistiek.....	13
3.4	Case D: Wijzigingsbevoegdheid naar wonen i.r.t. bodemvervuiling .....	17
3.5	Case E: deprogrammeren van plancapaciteit door herbestemming met doorgeschoven Ladder ('pompend remmen') .....	20
3.6	Case F: kantoren aan snelweg, downsizen programma in huidige bestemmingsplan .....	24
3.7	Case G: Supermarkt in een nieuwe woonwijk, maar wel pas bij een zekere omvang van de woonwijk .....	28
<b>4</b>	<b>Eerste conclusies</b>	<b>29</b>

# 1 Inleiding

Per 1 juli 2017 is de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking in werking getreden. Deze bevat de mogelijkheid, via het nieuwe lid 3, om de Laddertoets door te schuiven van een moederplan met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid naar het moment van vaststellen van het uitwerkings- of wijzigingsplan. Doel van de doorgeschoven Laddertoets is de flexibiliteit van het bestemmingsplan te vergroten, de onderzoekslasten waar mogelijk te verminderen, en aldus te anticiperen op de nieuwe Omgevingswet.

## NIEUWE LADDER DUURZAME VERSTEDELIJKING

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

*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 wijziging- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.*

Het ministerie heeft Stec Groep en Hekkelman gevraagd om via een **quickscan** enkele botsproeven te doen met de doorgeschoven Laddertoets. De resultaten van deze botsproeven zijn in deze rapportage vastgelegd. Doel is een eerste ervaring op te doen met het nieuwe lid 3: in welke gevallen zou het wenselijk kunnen zijn, wanneer onwenselijk, wat zijn beren op de weg bij het gebruik van het nieuwe lid 3, en hoe deze te beoordelen.

Hoe hebben we cases verzameld? We vroegen provincies naar cases, en hebben tijdens meerdere uitlegbijeenkomsten over de nieuwe Ladder provincies, gemeenten en regio's gevraagd naar voorbeelden. Ook de eigen adviespraktijken van Stec Groep en Hekkelman zijn gebruikt.

# 2 Relevant: verschil uitwerking en wijziging

Artikel 3.1.6 lid 3 van het Bro maakt het mogelijk de Laddertoets in een bestemmingsplan dat een uitwerkingsplicht of een wijzigingsbevoegdheid bevat, door te schuiven naar respectievelijk het uitwerkingsplan of het wijzigingsplan. Als de Laddertoets wordt doorgeschoven wil dat niet zeggen dat bij het besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan aan de behoefte geen aandacht besteed hoeft te worden. De vraag rijst of de mate waarin dat moet gebeuren voor een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht dezelfde is als voor een bestemmingsplan met een wijzigingsbevoegdheid. Tussen beide type plannen zit een verschil. Ter goeder begrip van het vervolg van deze memo lichten we dat hieronder toe.

## **Uitwerkingsplannen: planologische aanvaardbaarheid een gegeven**

In juridisch opzicht kunnen een uitwerkingsplicht en een wijzigingsbevoegdheid niet op één lijn gesteld worden. Volgens vaste rechtspraak wordt de planologische aanvaardbaarheid van een uit te werken bestemming bij de vaststelling van het uitwerkingsplan als een gegeven beschouwd. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer het voldoen aan de uitwerkingsplicht in strijd zou zijn met een wettelijk voorschrift (zie bij voorbeeld ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3298). Het gevolg daarvan is dat de eisen die aan de motivering van een uitwerkingsplicht worden gesteld niet verschillen van de eisen die voor een niet-Ladderplichtige directe bestemming gelden. Zowel de goede ruimtelijke ordening als de uitvoerbaarheidseis verlangt, ook als de Ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is, dat wordt onderbouwd dat een ontwikkeling waarvoor het bestemmingsplan een rechtstreekse bouwtitel bevat, in een behoefte voorziet (zie recent: ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1956, r.o. 6.6 en 6.7).

## **Wijzigingsbevoegdheid: planologische aanvaardbaarheid in beginsel een gegeven**

Voor een wijzigingsbevoegdheid ligt dat anders. Bij de vaststelling van een wijzigingsplan mag de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft volgens vaste rechtspraak slechts in beginsel als een gegeven worden beschouwd. Dat bij toetsing van een wijzigingsplan de nieuwe bestemming slechts in beginsel als een gegeven mag worden beschouwd, heeft gevolgen voor de wijze waarop een bestemmingsplan met een wijzigingsbevoegdheid wordt getoetst. De eisen die aan de behoefte worden gesteld, zullen (enigszins) lichter zijn dan de eisen die voor een bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht gelden. Op welke wijze de behoefte precies moet worden onderbouwd, is lastig in een algemene regel te vatten. In de meeste gevallen zal voldoende zijn dat er beleidsdocumenten voorhanden zijn waaruit de behoefte aan de betreffende ontwikkeling blijkt. Dat een wijzigingsbevoegdheid niet op één lijn gesteld mag worden met een uitwerkingsplicht blijkt ook uit een uitspraak van begin dit jaar (ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:522). In deze uitspraak heeft de Afdeling beslist dat niet benutte wijzigingsbevoegdheden niet tot de harde plancapaciteit gerekend worden. Voor ontwikkelingen die onder een uitwerkingsplicht worden geschoven, is dat wel het geval.

# 3 Cases

## 3.1 Case A: bedrijventerrein voor grootschalig logistiek

In een regio is behoefte aan een zeker areaal aan nieuwe logistieke bedrijventerreinen. Twee grote gemeenten in dezelfde (markt)regio doen een beroep op deze behoefte. Beide gemeenten opteren voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte om hun plannen te onderbouwen, waarbij ze de Ladderruimte voor een periode van 20 jaar willen inzetten voor het motiveren van de twee plannen. De provincie is daar minder positief over, omdat er teveel een voorschot wordt genomen op in de verre toekomst geprognosticeerde ontwikkelingen, en vraagt een regionale oplossing. Deze oplossing wordt gevonden in twee reguliere bestemmingsplannen (moederplannen met wijzigingsbevoegdheid), waarbij beide plannen een areaal logistiek mogelijk maken met directe bouwtitel, en een areaal achter een wijzigingsbevoegdheid met een doorgeschoven Laddertoets. De aanpak is regionaal afgestemd en beide plannen verwijzen wat betreft het plandeel achter de doorgeschoven Ladder naar elkaar. De betreffende gemeenten hebben beide zelf de grondpositie.

Door de voorgestelde oplossingsrichting kunnen beide plannen worden voorbereid en aan de markt worden aangeboden. De locatie die het beste in de behoefte aan logistiek voorziet, zal de Ladderruimte straks kunnen innemen, en eventueel beide locaties als de vraag naar logistiek in een herijking van de cijfers toch groter blijkt. Planoverschotten worden zo voorkomen, omdat de plandelen achter de doorgeschoven Ladder in beginsel niet op de markt zijn, en niet meetellen als harde plancapaciteit. Voor beide locaties is op deze manier het principebesluit genomen dat het een groot logistiek park wordt. Alle andere onderzoeken zijn al gedaan. Flankerend zijn afspraken gemaakt over regionale afstemming, en een 1-loket voor acquisitie van bedrijven.

### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie: Bedrijventerrein grootschalige logistiek  
Ligging: Buiten bestaand stedelijk gebied  
Behoefte: Ja, maar niet voldoende, en nog niet helemaal duidelijk waar deze landt  
Eigendom: Gemeenten

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beide plannen kunnen niet direct in geheel aan de markt worden aangeboden, omdat een wijzigingsplan moet worden opgesteld.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (van wijzigingsbevoegdheid naar wijzigingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> <li>Snelheid kan worden geborgd door regelmatige monitoring van uitgifte van beide plannen. Dan kan snel en tijdig worden bepaald of en op welke plek een wijzigingsplan moet worden opgesteld.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets.</li> <li>Zekerheid kan worden geborgd door de doorschuifsystematiek te waarborgen in regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie). Daarmee wordt voorkomen dat de (doorgeschoven) Ladderruimte in de tussentijd door een derde partij kan worden ingenomen. De provincie heeft hierin een begeleidende en corrigerende rol.</li> <li>Er bestaat een risico dat toekomstige prognoses lager uitvallen en dat onderbouwing daarmee bemoeilijkt wordt, vooral in krimpregio's.</li> <li>Daarnaast moet een wijzigingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het geval er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afzetbaarheid en uitvoerbaarheid zullen voor het te wijzigen deel beperkt of niet te onderbouwen zijn, omdat onzekerheid bestaat. Dit kan effect hebben op de GREX-waardering, maar dat is afhankelijk van de initiële uitgangspunten hiervan.</li> <li>De negatieve effecten kunnen worden geminimaliseerd door zoveel mogelijk waarborging over doorgang van de ontwikkeling op te nemen in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven		Conclusies
Laddertoets op...		
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan wanneer beide locaties doorgang vinden. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel van de plannen echter pas plaats bij het wijzigingsplan. Verschil is dat in deze casus wordt voorkomen dat eventueel extra Ladderonderzoek nodig is voor de locatie waarvan de wijzigingsbevoegdheid niet wordt geeffectueerd.</li> <li>Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, het plan is beter te onderbouwen door de werkwijze van doorschuiven van de Ladder.</li> </ul>
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een derde, vergelijkbare locatie is moeilijker te onderbouwen. Voorwaarde daarvoor is dat de doorschuifsystematiek is geborgd in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan de voorkant moet gekozen worden voor de locaties die de markt kiest. Dat is het doel van de werkwijze.</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een derde, vergelijkbare locatie is moeilijker te onderbouwen. Voorwaarde daarvoor is dat de doorschuifsystematiek is geborgd in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibiliteit wordt vergroot. De markt heeft meer zeggenschap over welke locaties uiteindelijk helemaal tot bloei komen.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overschotten aan plannen en ongewenste concurrentie worden ingeperkt.</li> </ul>
<b>Totaaleffect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle overheden vinden dit een optimale oplossing. Beide logistieke locaties krijgen immers toekomstperspectief en de markt heeft ruimte om te bepalen wat de beste plek is voor logistieke activiteiten. Daarbij is bovendien geborgd dat er geen planoverschotten ontstaan.</li> <li>Beide gemeenten hebben geen zekerheid over volledige uitgifte van hun logistieke park, maar kunnen wel een start maken met een deel van het plan.</li> <li>De 'goede ruimtelijke ordening' kan worden gemotiveerd.</li> <li>Beide GREX-en kunnen niet in geheel worden onderbouwd, maar of dat financiële effecten heeft, hangt af van initiële uitgangspunten hiervan.</li> </ul>	
<b>Universele leerervaring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doorgeschoven Ladder is een passende oplossing in relatief open situaties waarbij er nog geen bestemmingsplannen liggen, en er nog geen toezeggingen zijn gedaan tussen overheden onderling, en/of met marktpartijen.</li> <li>Een goede toepassing van de doorgeschoven Ladder vraagt regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie) en onderling vertrouwen in elkaar. Provinciale doorzettingskracht om afspraken te bekrachtigen heeft daarbij sterke meerwaarde.</li> <li>Om snel te kunnen schakelen is het voor de gemeente randvoorwaardelijk om alsnog alle andere onderzoeken op orde te hebben, zodat de Ladder feitelijk een formaliteit wordt.</li> </ul>	

## AANVULLENDE CASE

In een andere situatie wordt eveneens de doorgeschoven Ladder overwogen. Het betreft een locatie waarbij de logistieke behoefte slechts gedeeltelijk onderbouwd kan worden, maar er wel financiële en contractuele belangen zijn om een groter samenhangend gebied te ontwikkelen. Hier wordt overwogen voor het deel waarvan de behoefte nog niet kan worden onderbouwd, de doorgeschoven Laddertoets te gebruiken. Daarmee wordt een beroep gedaan op de toekomstige behoefte (o.a. na de 10-jaarsperiode).

Gemeenten en provincie discussiëren nog met elkaar over de voor- en nadelen van deze werkwijze. Een eerste blik o.b.v. de botsproeven:

### Voordelen

- Groter plan kan in procedure, qua omvang passend bij de GREX-uitgangspunten en gemaakte contractuele afspraken.
- Er ontstaan risico's door beperkte onderbouwingsmogelijkheid van de Ladder, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het plan, maar bij doorgang van de ontwikkeling zijn de belangrijkste hordes richting de toekomst genomen.

### Nadelen

- Er wordt een beroep gedaan en vooruitgelopen op de toekomstige behoefte, die nog niet goed kenbaar is. Vraagteken is of op het niveau van het moederplan voldoende gemotiveerd kan worden dat het volledige plan uitvoerbaar en aanvaardbaar is, en aan een 'goede ruimtelijke ordening' voldoet. Bij vaststelling van het moederplan zal gemotiveerd moeten worden dat de ontwikkeling die onder de wijzigingsbevoegdheid valt aannemelijk is.
- Doordat doorgang van het uit te werken deel onzeker is, worden discussies over realiteit van GREX-uitgangspunten en contractuele afspraken slechts vooruitgeschoven.
- Er wordt een ruimtebeslag op gronden gelegd zonder dat de behoefte zeker is.



### 3.2 Case B: Grote suburbane woonwijk landelijke gemeente

Een kleine stad werkt aan een gebiedsontwikkeling in het weiland, waarbij vooral grondgebonden gezinswoningen worden ontwikkeld. Het plan is al wat ouder, uit de tijd dat de gemeente nog een bovenlokale taakstelling had. Een deel van het plan moet nog in een bestemmingsplan worden vervat. De gemeente is zelf grondeigenaar en vindt het belangrijk dat nu niet verder hoeft te worden afgeboekt op het plan. Tegelijkertijd zijn er in de betreffende kern nog een aantal inbreidingsplekken die op termijn beschikbaar kunnen komen, maar nu nog niet beschikbaar zijn. Als het uitlegplan doorgaat en hard wordt gemaakt, dan is het heel moeilijk om later nog de behoefte aan de inbreidingsplekken te kunnen onderbouwen. Dat is een dilemma voor de gemeente. Kan een doorgeschoven Ladder werken voor (een deel van) het nieuwe bestemmingsplan voor de uitleglocatie, en past dat zowel bij ambities voor inbreidingsplekken als de financiële uitgangspunten voor ontwikkeling in het weiland?

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie:	Suburbane woonlocatie
Ligging:	Buiten bestaand stedelijk gebied
Behoeft:	Ja, maar niet voldoende voor alle ontwikkelingen
Eigendom:	Gemeente

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er bestaat een risico dat het plan uiteindelijk niet geheel tot realisatie wordt gebracht. Qua stedenbouw, aansluiting op de kern, bereikbaarheid en ontsluiting, landschap, etc. moet daar rekening mee gehouden worden.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (naar wijzigingsplan of uitwerkingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets.</li> <li>• Zekerheid kan worden geborgd door de doorschuifsystematiek te waarborgen in regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie). Daarmee wordt voorkomen dat de (doorgeschoven) Ladderruimte in de tussentijd door een derde partij kan worden ingenomen. De provincie heeft hierin een begeleidende en corrigerende rol.</li> <li>• Er bestaat een risico dat toekomstige prognoses lager uitvallen en dat onderbouwing daarmee bemoeilijkt wordt, vooral in krimpregio's.</li> <li>• Daarnaast moet een uitwerkingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afweging wordt vergemakkelijkt, omdat de motivering voor de doorgeschoven Ladder ligt in het rekening houden met het eventueel beschikbaar komen van inbreidingsplekken in BSG.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het geval er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>• Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afzetbaarheid en uitvoerbaarheid zullen voor het uit te werken deel beperkt of niet te onderbouwen zijn, omdat onzekerheid bestaat. Dit heeft een negatief effect op de GREX, die uitgaat van volledige ontwikkeling.</li> <li>De negatieve effecten kunnen worden geminimaliseerd door zoveel mogelijk waarborging over doorgang van de ontwikkeling op te nemen in regionale bestuurlijke afspraken, vraag is of dit wenselijk is gezien beoogde flexibiliteit richting inbreidingslocaties in deze casus</li> </ul>
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan wanneer locatie doorgang vindt. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel van de plannen echter pas plaats bij het wijzigingsplan danwel uitwerkingsplan. Wel kan worden voorkomen dat extra Ladderonderzoek nodig is wanneer de wijzigingsbevoegdheid danwel uitwerkingsplicht niet wordt geffectueerd.</li> <li>Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, het plan is juist beter te onderbouwen door de werkwijze van doorschuiven van de Ladder en onderbouwing is vergemakkelijkt, omdat de confrontatie met BSG-locaties impliciet al gemaakt wordt.</li> </ul>
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte om inbreiding voor uitbreiding te laten gaan. De situatie verschilt echter niet van een (reguliere) wijzigingsbevoegdheid zonder doorgeschoven Ladder omdat deze volgens recente jurisprudentie van de Afdeling niet als harde plancapaciteit worden beschouwd. .</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente houdt afwegingsruimte voor later, als er meer bekend is over de inbreidingsplekken.</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente behoudt Ladderruimte voor inbreidingsplekken, omdat de doorgeschoven Laddertoets niet meetelt als harde plancapaciteit. De situatie verschilt echter niet van een (reguliere) wijzigingsbevoegdheid zonder doorgeschoven Ladder omdat deze volgens recente jurisprudentie van de Afdeling niet als harde plancapaciteit worden beschouwd. .</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er ontstaat Ladderruimte voor andere plekken in de regio. Dat vormt een risico, een andere gemeente kan de behoefte invullen. Dit risico kan worden ondervangen door de doorschuifsystematiek te borgen in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overschotten aan plannen worden voorkomen. Evenals het 'in de weg zitten' van kwalitatief goede (inbreidings)plannen.</li> </ul>
<b>Totaaleffect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doorgeschoven Ladder helpt om de juiste flexibiliteit te behouden rondom in- en uitbreiding. In de toekomst ontstaat ruimte voor een passende afweging op dat moment.</li> <li>De 'goede ruimtelijke ordening' kan worden gemotiveerd.</li> <li>Er is onzekerheid over het plan. De GREX kan niet in geheel worden onderbouwd en dat heeft negatieve financiële effecten, omdat deze nu uitgaat van volledige ontwikkeling.</li> </ul>	
<b>Universele leerervaring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doorgeschoven Laddertoets past bij uitstek bij een opgave waarbij de gemeente adaptief wil programmeren. De doorgeschoven Laddertoets biedt ruimte voor een betere kwalitatieve afweging tussen inbreiding en uitbreiding.</li> <li>De doorgeschoven Ladder biedt geen soelaas wanneer er sprake is van een bestaande, grote GREX-belangen en een situatie waarbij negatieve financiële effecten onaanvaardbaar zijn. Regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie) bieden mogelijkheden om deze effecten zoveel als mogelijk te mitigeren. Provinciale doorzettingskracht om afspraken te bekrachtigen heeft daarbij sterke meerwaarde.</li> </ul>	

### 3.3 Case C: multifunctionele gebiedsontwikkeling leisure/diensten/logistiek

Een gemeente brengt een bestemmingsplan (Chw; verbrede reikwijdte) in ontwerp in procedure voor een multifunctionele gebiedsontwikkeling met een onderbouwing over een 20-jaarsperiode. Het plan is ca. 40 hectare in omvang, en wordt gevuld met grote leisure, kantoren, hotel, ontmoetingsfuncties en logistiek. Omdat de huidige functie van het ongebouwde gebied al agrologistiek is, wordt de logistieke bestemming op het gehele plangebied gelegd, terwijl het niet de bedoeling is dat het gebied geheel met logistieke activiteiten wordt gevuld. De ontwikkelvisie van de gemeente gaat namelijk uit van max. ca. 20 hectare logistiek. De logistieke bestemming op het gehele terrein vindt de gemeente echter wezenlijk om investeringsrisico's van financiers van leisure te beperken, door een alternatieve functie te geven als de zittende leisure failliet gaat. De gemeente inventariseert nu de mogelijkheden voor de doorgeschoven Laddertoets, zodat er slechts 20 hectare bedrijventerrein met een harde logistieke bestemming komt en het overige deel achter een wijzigingsbevoegdheid valt. Reden hiervoor is om overprogrammering te voorkomen, waardoor nieuwe plannen elders in de regio niet meer te onderbouwen zijn voor de Ladder. De gemeente kan en wil geen enkel financieel effect accepteren op de bestaande, zeer positief opgestelde GREX.

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie:	Multifunctioneel gebied, waaronder leisure, kantoren en logistiek
Ligging:	Buiten bestaand stedelijk gebied
Behoefte:	Ja, maar het bestemmingsplan maakt op papier meer mogelijk dan gemeente feitelijk voor ogen heeft en beïnvloedt daarom Ladderruimte van andere, goede plannen.
Eigendom:	Gemeente

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het plan is niet maximaal flexibel; de hoeveelheid logistiek met directe bouwtitel wordt beperkt tot de primair gewenste hoeveelheid.</li> <li>De doorgeschoven Laddertoets brengt het plan dichterbij het gewenste eindbeeld en versterkt de grip van de gemeente op de uitvoering.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (van wijzigingsbevoegdheid naar wijzigingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets. Omdat de doorgeschoven Laddertoets ruimte moet bieden aan andere ontwikkelingen, wordt onzekerheid gevoed.</li> <li>Daarnaast moet een wijzigingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het geval er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afzetbaarheid en uitvoerbaarheid zullen voor het te wijzigen deel beperkt of niet te onderbouwen zijn, omdat onzekerheid bestaat. Dit heeft een negatief effect op de GREX, die uitgaat van volledige ontwikkeling.</li> <li>De doorgeschoven Ladder kan het beoogde ontwikkelperspectief met leisure frustreren. Door de procesrisico's die ontstaan, kan logistiek niet volledig functioneren als 'achtervang-bestemming'. De doorgeschoven Laddertoets biedt geen soelaas en is bovendien nog (te) onbekend bij banken, financiers en ondernemers.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan als de locatie alsnog wordt bestemd voor logistiek. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel echter pas plaats bij het opstellen van het wijzigingsplan. Verschil is dat in deze casus kan worden voorkomen dat eventueel extra Ladderonderzoek nodig in de situatie dat de wijzigingsbevoegdheid niet wordt geëffectueerd.</li> <li>• Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeterd, het plan is beter te onderbouwen door de werkwijze van doorschuiven van de Ladder.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor logistiek elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bestemmingsplan past hiermee ruimtelijk beter bij het gewenste eindbeeld.</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen effect.</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor logistiek elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen effect.</li> </ul>
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overschotten aan plannen worden voorkomen. Evenals het 'in de weg zitten' van kwalitatief goede plannen elders.</li> </ul>
Totaaleffect	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doorgeschoven Ladder zorgt voor flexibiliteit in de regio.</li> <li>• De 'goede ruimtelijke ordening' kan worden gemotiveerd. Doorgeschoven Laddertoets past vanuit ruimtelijk perspectief heel goed, omdat je het plan aanpast aan de bedoeling van de gemeente.</li> <li>• Er is onzekerheid over het plan. De GREX kan niet in geheel worden onderbouwd en dat heeft negatieve financiële effecten, omdat deze nu uitgaat van volledige ontwikkeling.</li> <li>• De strategie heeft een wezenlijk effect op de financierbaarheid van leisure, waarmee de oplossing vanuit dat perspectief voor de gemeente minder wenselijk wordt.</li> </ul>	
Universele leerervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doorgeschoven Laddertoets past goed bij een opgave waarbij de gemeente adaptief wil programmeren. De doorgeschoven Laddertoets biedt ruimte voor een betere kwalitatieve afweging tussen logistieke locaties in de regio.</li> <li>• De doorgeschoven Ladder biedt geen soelaas wanneer er sprake is van een bestaande, grote GREX-belangen en een situatie waarbij negatieve financiële effecten onaanvaardbaar zijn. Regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie) bieden mogelijkheden om deze effecten zoveel als mogelijk te mitigeren. Provinciale doorzettingskracht om afspraken te bekrachtigen heeft daarbij sterke meerwaarde.</li> </ul>	



### 3.4 Case D: Wijzigingsbevoegdheid naar wonen i.r.t. bodemvervuiling

In een stad ligt een binnenstedelijk bedrijventerrein dat een nieuw bestemmingsplan krijgt. Op een deel van de locatie speelt een sterke bodemverontreiniging. De gemeente wil voor het deel met bodemverontreiniging de bestemming bedrijventerrein in stand houden, maar een wijzigingsbevoegdheid opnemen naar wonen, te effectueren op het moment dat de bodemverontreiniging is gesaneerd. Omdat dit alles niet zeker is, wil de gemeente zich ook niet vastleggen op een harde bestemming. De gemeente wil ook voorkomen dat deze wijzigingsmogelijkheid de harde plancapaciteit verhoogt. Is de doorgeschoven Laddertoets zinvol?

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie: Bedrijventerrein in transitie naar o.a. wonen

Ligging: Binnen bestaand stedelijk gebied

Behoefte: Ja, maar onduidelijk of het een woongebied kan worden in verband met bodemsanering

Eigendom: Bedrijven

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er bestaat een risico dat het plan uiteindelijk niet geheel tot realisatie wordt gebracht. Qua stedenbouw, aansluiting op de kern, bereikbaarheid en ontsluiting, landschap, etc. moet daar rekening mee gehouden worden.</li> <li>• Bodemsanering zorgt aanvullend voor een grotere onzekerheid.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (van wijzigingsbevoegdheid naar wijzigingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> <li>• Bodemsanering is in dit geval een grotere factor in snelheid richting uitvoering.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets.</li> <li>• Zekerheid kan worden geborgd door de doorschuifsystematiek te waarborgen in regionale bestuurlijke afspraken (met gemeenten én provincie). Daarmee wordt voorkomen dat de (doorgeschoven) Ladderruimte in de tussentijd door een derde partij kan worden ingenomen. De provincie heeft hierin een begeleidende en corrigerende rol.</li> <li>• Er bestaat een risico dat toekomstige prognoses lager uitvallen en dat onderbouwing daarmee bemoeilijkt wordt, vooral in krimpregio's.</li> <li>• Daarnaast moet een wijzigingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> <li>• Zekerheid wordt voornamelijk belemmerd door bodemsanering.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen effect.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het geval er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>• Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt effect, omdat de bestaande risico's omtrent bodemsanering veel wezenlijker zijn.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan als woningbouw op deze locatie doorgang vindt. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel echter pas plaats bij het wijzigingsplan. Verschil is dat in deze casus wordt voorkomen dat eventueel extra Ladderonderzoek nodig is wanneer de wijzigingsbevoegdheid niet wordt geeffectueerd.</li> <li>Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor woningbouw elders, zoals met de maatregel wordt beoogd. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsbevoegdheid.</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het bestemmingsplan sluit hiermee ruimtelijk beter aan bij de gewenste ontwikkelstrategie en de beperkingen in het gebied (bodemsanering).</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er ontstaat Ladderruimte voor woningbouw op gewenste plekken elders, zoals ook met de strategie wordt beoogd.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er ontstaat Ladderruimte voor andere plekken in de regio. Dat vormt een risico, een andere gemeente kan de behoefte invullen. Dit risico kan worden ondervangen door de doorschuifsystematiek te borgen in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overschot aan plancapaciteit wordt voorkomen. Evenals het 'in de weg zitten' van kwalitatief goede (inbreidings-)plannen.</li> </ul>
Totaaleffect	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het plan zit andere plekken en plannen niet in de weg, en de gemeente houdt sturing op de locatie.</li> <li>De doorgeschoven Ladder helpt om de juiste flexibiliteit te behouden rondom in- en uitbreiding elders. In de toekomst ontstaat ruimte voor een passende afweging op dat moment.</li> <li>Heeft de gemeente een bindend contract gesloten, dan moet zorgvuldig worden gekeken hoe Ladderruimte wordt gealloceerd, zodat deze te zijner tijd wel beschikbaar komt. Zo niet, ontstaat er een risico op schadeclaims.</li> <li>Door een wijzigingsbevoegdheid op te nemen geeft de gemeente een signaal af en een visie op de ontwikkeling van het gebied. Dat kan behulpzaam zijn voor het politieke verhaal en overleg met burgers.</li> </ul>	
Universele leerervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doorgeschoven Laddertoets past goed in situaties van onzekerheid, omdat je de status aanpast aan de omstandigheden (hier: bodemverontreiniging).</li> <li>Het gewin voor de gemeente ten opzichte van wachten op een regulier bestemmingsplan is voornamelijk dat de gewenste ontwikkeling hiermee politiek een stap dichterbij is.</li> </ul>	

### 3.5 Case E: deprogrammeren van plancapaciteit door herbestemming met doorgeschoven Ladder ('pompemd remmen')

In een kleine kern ligt een bedrijventerrein aan het water. Tot op heden was de verwachting dat dit bedrijventerrein in de toekomst tot ontwikkeling zou komen, maar recente prognoses laten zien dat er vrijwel geen behoefte aan nieuwe locaties bestaat. Enkel bij een zeer specifieke, kwalitatieve (watergebonden) vraag komt deze locatie alsnog aan bod en deze vraag is op basis van de prognose ook niet uit te sluiten, maar aan de voorkant is er geen waterdicht argument om ervan uit te gaan dat deze vraag zich ook daadwerkelijk binnen één planperiode zal manifesteren.

De gemeente hecht er waarde aan om de potentiële ontwikkeling van de locatie tot bedrijventerrein niet helemaal uit de plannen en programmering te halen. Om politieke steun te houden, hecht de gemeente er waarde aan om een opening voor het plan te houden. Anderzijds wil de gemeente wel gehoor geven aan de deprogrammeeropgave in de regio en ziet zij de noodzaak om de huidige uit te werken bestemming, die meetelt als 'harde plancapaciteit' te deprogrammeren. Het voorstel van de gemeente is daarom om de huidige bestemming te wijzigen in een agrarische bestemming met wijzigingsbevoegdheid. De gemeente vraagt zich af of de doorgeschoven hiervoor een meerwaarde heeft.

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie:	Bedrijventerrein, aan het water
Ligging:	Buiten bestaand stedelijk gebied, onbebouwd
Behoefte:	Geen behoefte te onderbouwen, wel mogelijk kansen voor de toekomst
Eigendom:	Gemeente

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er bestaat een risico dat het plan uiteindelijk niet tot realisatie wordt gebracht.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (van wijzigingsbevoegdheid naar wijzigingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets.</li> <li>• Daarnaast moet een wijzigingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen effect.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het geval er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>• Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afzetbaarheid en uitvoerbaarheid zullen voor het te wijzigen deel beperkt of niet te onderbouwen zijn, omdat onzekerheid bestaat. Dit kan effect hebben op de GREX-waardering, maar dat is afhankelijk van de initiële uitgangspunten hiervan.</li> <li>• De negatieve effecten kunnen worden geminimaliseerd door zoveel mogelijk waarborging over doorgang van de ontwikkeling op te nemen in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan als de locatie doorgang vindt. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel echter pas plaats bij het wijzigingsplan. Verschil is dat in deze casus wordt voorkomen dat extra Ladderonderzoek nodig is nodig is wanneer de wijzigingbevoegdheid niet wordt geëffectueerd.</li> <li>Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een hard plan deprogrammeren naar een wijzigingsbevoegdheid vraagt veel toelichting. Omdat deze stap wordt genomen doordat initieel een beperkte behoefte kan worden onderbouwd, is het moeilijk om aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid en een 'goede ruimtelijke ordening' te onderbouwen.</li> <li>Een andere optie is om de bestemming te wijzigen naar een binnenplanse afwijking met strakke voorwaarden, opdat toch het doel van de wijziging wordt bereikt. Namelijk de markt reguleren en de locatie enkel beschikbaar maken voor grootschalige gebruikers die niet elders kunnen vestigen. Daarvoor geldt dat er sprake kan zijn van planschadeclaims van de huidige vastgoedpartijen, omdat procesrisico's ontstaan.</li> </ul>
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor plannen elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor plannen elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>De harde plancapaciteit in de regio wordt verminderd, en daarmee ook het overschot aan plancapaciteit.</li> </ul>
Totaaleffect	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het plan zit andere plekken en plannen niet in de weg, en de gemeente houdt sturing op de locatie.</li> <li>Door een wijzigingsbevoegdheid op te nemen geeft de gemeente een signaal af en een visie op de ontwikkeling van het gebied. Dat kan behulpzaam zijn voor het politieke verhaal.</li> <li>De doorgeschoven Ladder helpt om de juiste flexibiliteit te behouden rondom in- en uitbreiding elders. In de toekomst ontstaat ruimte voor een passende afweging op dat moment.</li> </ul>	

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op... Conclusies	
Universele leerervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het deprogrammeren door 'pompend remmen' past goed, omdat hiermee aan de regionale deprogrammeeropgave wordt voldaan zonder de optie voor ontwikkeling helemaal te passeren. Politiek blijft er een aanknopingspunt om het plan bij voldoende behoefte alsnog tot ontwikkeling te brengen. Kosten daarvan zijn wel dat de onderzoekslasten toenemen; er moet immers een wijzigingsplan opgesteld worden.</li> <li>• De doorgeschoven Laddertoets is voor deze opgave in theorie een passend instrument, maar niet noodzakelijk. Omdat het bedrijventerrein al bestemd was, geldt een herbestemming naar wijzigingsbevoegdheid niet als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Een Laddertoets voor de herbestemming is daarmee in beginsel niet aan de orde. Bij het in procedure brengen van het wijzigingsplan moet, wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, hoe dan ook nog wel een Laddertoets worden opgesteld.</li> </ul>

### 3.6 Case F: kantoren aan snelweg, downsizen programma in huidige bestemmingsplan

In een middelgrote stad ligt aan de rand een half afgeronde hoogwaardige kantoorlocatie/bedrijvenpark, met wat gemengde functies. Er wordt onderhandeld over het plan, tussen eigenaren/ontwikkelaars, gemeente en provincie, omdat de resterende onbebouwde planologische kantorenvolume in ogen van de provincie en gemeente (te) groot zijn. Het huidige volume kan niet zomaar opnieuw in een bestemmingsplan worden overgenomen – daarvoor is geen behoefte te onderbouwen – maar niet uit te sluiten is dat voor een of twee grote, unieke kantoorgebruikers dit in de toekomst een hele goede plek zou zijn, als deze niet op andere plekken in de kantorenmarkt terecht zouden kunnen. Wellicht kan voor deze gevallen de doorgeschoven Ladder worden toegepast. Dan zou de behoefte kunnen worden bepaald als die zich echt voordoet, inclusief de beoordeling van de eventuele leegstandseffecten.

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie: Kantoren, aan de rand van de stad  
Ligging: Bestaand stedelijk gebied  
Behoefte: Geen behoefte te onderbouwen, wel mogelijk kansen voor de toekomst  
Eigendom: Vastgoedpartijen



Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
Plan en uitvoering	...flexibiliteit binnen het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er bestaat een risico dat het plan uiteindelijk niet tot realisatie wordt gebracht.</li> </ul>
	...snelheid richting uitvoering van het plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de extra procedure die nodig is om tot uitgifte te komen (van wijzigingsbevoegdheid naar wijzigingsplan), wordt de uitvoering van een deel van het plan vertraagd ten opzichte van een regulier plan met directe bouwtitel. In totaliteit zal een wijzigingsplan nagenoeg dezelfde doorlooptijd hebben als een regulier bestemmingsplan. Wel kan de procedure, als er eenmaal een wijzigingsbevoegdheid ligt, korter dan de procedure bij een regulier bestemmingsplan met directe bouwtitel in situaties waar het besluit niet meer langs de gemeenteraad hoeft (bevoegdheid B&amp;W) en afstemming over het plan grotendeels bij het moederplan heeft plaatsgevonden.</li> </ul>
	...zekerheid over doorgang van de ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling nog niet zeker, doorgang is t.z.t. afhankelijk van de uitkomst van de (doorgeschoven) Laddertoets.</li> <li>• Daarnaast moet een wijzigingsplan voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende hogere regels en situatie. Tussentijdse wijziging van de provinciale omgevingsverordening (zonder overgangsrecht) in het nadeel van de ontwikkeling vormt daardoor een risico. Idem voor tussentijdse ontwikkeling van beschermde flora/fauna op de locatie, etc.</li> </ul>
	...de BSG-afweging op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen effect.</li> </ul>
	... eventuele contracten met marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doordat er contracten met marktpartijen zijn gesloten, ontstaat mogelijk een planschaderisico, omdat er procesrisico's voor volledige doorgang van de ontwikkeling ontstaan.</li> <li>• Wanneer in het contract staat dat de gemeente zich maximaal inspant, moet de gemeente in principe Ladderruimte houden in de toekomst. Of een bestemmingsplan met doorgeschoven Laddertoets mag worden vastgesteld, zal dan afhangen van de inhoud van de gemaakte anterieure afspraken. Van belang is dus om hierover in de te sluiten exploitatieovereenkomst afspraken te maken.</li> </ul>
	...grondexploitatie en accountantscontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afzetbaarheid en uitvoerbaarheid zullen voor het te wijzigen deel beperkt of niet te onderbouwen zijn, omdat onzekerheid bestaat. Dit kan effect hebben op de GREX-waardering, maar dat is afhankelijk van de initiële uitgangspunten hiervan.</li> <li>• De negatieve effecten kunnen worden geminimaliseerd door zoveel mogelijk waarborging over doorgang van de ontwikkeling op te nemen in regionale bestuurlijke afspraken.</li> </ul>

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op...		Conclusies
	...onderzoekslasten op planniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>In totaliteit zullen onderzoekslasten weinig verschillen van een regulier bestemmingsplan als de locatie doorgang vindt. De onderzoekslasten voor de Ladder vinden voor een deel echter pas plaats bij het wijzigingsplan. Verschil is dat in deze casus wordt voorkomen dat extra Ladderonderzoek nodig is nodig is wanneer de wijzigingbevoegdheid niet wordt geeffectueerd.</li> <li>Voor andere vereiste onderzoeken ontstaan mogelijk dubbele onderzoekslasten, indien onderzoek dat in het kader van het moederplan is gedaan ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan verouderd is. Denk aan onderzoeken t.a.v. verkeer, flora en fauna et cetera. Richtlijn is dat gegevens niet ouder zijn dan 2 jaar. Anders is nieuw onderzoek nodig of moet aannemelijk worden gemaakt dat bestaande onderzoeken nog actueel zijn.</li> </ul>
	...onderbouwing uitvoerbaarheid en 'goede RO'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een hard plan deprogrammeren naar een wijzigingsbevoegdheid vraagt veel toelichting. Omdat deze stap wordt genomen doordat initieel een beperkte behoefte kan worden onderbouwd, is het moeilijk om aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid en een 'goede ruimtelijke ordening' te onderbouwen.</li> <li>Een andere optie is om de bestemming te wijzigen naar een binnenplanse afwijking met strakke voorwaarden, opdat toch het doel van de wijziging wordt bereikt. Namelijk de markt reguleren en de locatie enkel beschikbaar maken voor grootschalige gebruikers die niet elders kunnen vestigen. Daarvoor geldt dat er sprake kan zijn van planschadeclaims van de huidige vastgoedpartijen, omdat procesrisico's ontstaan.</li> </ul>
Gemeente, beleid en programmering	... flexibiliteit richting andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor plannen elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
	...of markttechnisch en vanuit een 'goede RO' de beste locaties tot ontwikkeling komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...de kwaliteit van de algehele BSG afweging	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...onderbouwing behoefte en uitvoerbaarheid van andere locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterd, de gemeente houdt ruimte voor plannen elders. De situatie verschilt echter niet van een regulier wijzigingsplan.</li> </ul>
Buurgemeenten, regio en afspraken	... flexibiliteit in de regionale programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>
	...de BSG-afweging in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen effect.</li> </ul>
	...overaanbod en leegstand in de regio	<ul style="list-style-type: none"> <li>De harde plancapaciteit in de regio wordt verminderd, en daarmee ook het overschot aan plancapaciteit.</li> </ul>
Totaaleffect	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het plan zit andere plekken en plannen niet in de weg, en de gemeente houdt sturing op de locatie.</li> <li>Door een wijzigingsbevoegdheid op te nemen geeft de gemeente een signaal af en een visie op de ontwikkeling van het gebied. Dat kan behulpzaam zijn voor het politieke verhaal.</li> <li>De doorgeschoven Ladder helpt om de juiste flexibiliteit te behouden rondom in- en uitbreiding elders. In de toekomst ontstaat ruimte voor een passende afweging op dat moment.</li> </ul>	

Botsproef: effecten van doorschuiven Laddertoets op... Conclusies	
Universele leerervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het deprogrammeren door 'pompemd remmen' past goed, omdat hiermee aan de regionale deprogrammeeropgave wordt voldaan zonder de optie voor ontwikkeling helemaal te passeren. Politiek blijft er een aanknopingspunt om het plan bij voldoende behoefte alsnog tot ontwikkeling te brengen. Kosten daarvan zijn wel dat de onderzoekslasten toenemen; er moet immers een wijzigingsplan opgesteld worden.</li> <li>• De doorgeschoven Laddertoets is voor deze opgave in theorie een passend instrument, maar niet noodzakelijk. Omdat het bedrijventerrein al bestemd was, geldt een herbestemming naar wijzigingsbevoegdheid niet als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Een Laddertoets voor de herbestemming is daarmee in beginsel niet aan de orde. Bij het in procedure brengen van het wijzigingsplan moet, wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, hoe dan ook nog wel een Laddertoets worden opgesteld.</li> </ul>

### 3.7 Case G: Supermarkt in een nieuwe woonwijk, maar wel pas bij een zekere omvang van de woonwijk

Een gemeente wil de komende jaren een grootschalige uitleglocatie ontwikkelen, grenzend aan de bestaande woonkern en buiten bestaand stedelijk gebied. Het moet een ontwikkeling van meerdere jaren worden, waarbij op het voorlopige eindbeeld tussen de 1.000 en 1.500 woningen gerealiseerd moeten zijn van verschillende type en schaal. Bij een dergelijke woonwijk hoort volgens de gemeente ook een supermarkt, maar het detailhandelsbeleid schrijft voor dat er op dit moment geen behoefte aan een nieuwe supermarkt is en de nieuwe woonwijk hiervoor, als uitzondering, pas in aanmerking komt bij het bereiken van tenminste 5.000 inwoners. De gemeente wil wel graag de ruimte voor de supermarkt in het bestemmingsplan reserveren, maar een directe bestemming van de supermarkt zou niet in overeenstemming zijn met het vigerende beleid. Daarom overweegt de gemeente een wijzigingsbevoegdheid voor bestemming van de supermarkt op te nemen en een doorgeschoven Laddertoets toe te passen, waarbij de supermarkt pas wordt bestemd en onderbouwd op het moment dat de woonwijk de gewenste omvang heeft bereikt.

#### UITGANGSPUNTEN VOOR GEDACHTE-EXPERIMENT:

Functie: Supermarkt in een woonwijk in ontwikkeling  
 Ligging: Buiten bestaand stedelijk gebied  
 Behoefte: Nu te onderbouwen  
 Eigendom: Gemeente

#### Universele leerervaring

- In principe is de doorgeschoven Ladder hier een optie om het bestemmingsplan aan te laten sluiten op het daadwerkelijke ontwikkelplan, namelijk het realiseren van de supermarkt op het moment dat de woonwijk voldoende draagvlak hiervoor heeft. De doorgeschoven Ladder is echter niet het makkelijkste instrument om hier de gewenste doelstelling te bereiken. Nu de behoefte aan de supermarkt wel onderbouwd kan worden binnen de planperiode ervan uitgaande dat de woonwijk volgens de verwachting tot ontwikkeling komt, is het een gemakkelijker, flexibeler en procedure versnellende optie om de verwezenlijking van de supermarkt rechtstreeks of via een voorwaardelijke verplichting te koppelen aan een bepaald aantal woningen. Dat voorkomt dat er voorafgaand aan de daadwerkelijke verwezenlijking van de supermarktontwikkeling nog een veelheid aan planologische procedures doorlopen moet worden.

# 4 Eerste conclusies

Enkele eerste conclusies van ons op basis van de **quickscan** staan in deze paragraaf.

## **Doorgeschoven Laddertoets nog onbekend, maar kan nuttig zijn in enkele situaties**

Weinig gemeenten zijn nog bezig met het verkennen van de mogelijkheden van de doorgeschoven Laddertoets, bleek bij het zoeken naar voorbeeldcases. Na de botsproeven blijken wel enige initiatieven geschikt te zijn. Daarvoor hieronder een uiteenzetting:

Goede (combinaties van) redenen voor de doorgeschoven Laddertoets kunnen zijn als:

- het programma voor een plan nog niet zeker is;
- meerdere plannen ieder kwalitatief goed zijn, onderling samenhangen, maar niet allemaal (of allemaal volledig) tot ontwikkeling gebracht kunnen worden;
- de omvang van een uitbreidingsplan (deels) afhankelijk is van de vraag of er inbreidingsplekken beschikbaar komen;
- de behoefte nu nog niet geheel kenbaar en aan te tonen is, maar wel kwalitatief of op basis van trends deugdelijk te motiveren is, of wanneer de behoefte/effecten nu nog niet voldoende zijn vast te stellen;
- plannen vanuit politieke wil wel moeten worden vastgesteld, maar het ongewenst is dat deze meetellen als harde bestemmingsplancapaciteit, omdat dit Ladderruimte voor andere plannen ongewenst inperkt;
- plannen in stappen moeten worden gedeprogrammeerd, omdat het direct volledig wegnemen van de bestemming politiek geen haalbare kaart is;
- de gemeente meer grip op de Ladderafweging in het plangebied wil houden in de toekomst.

Hierna volgen een aantal van onze belangrijkste conclusies.

## **Conclusie 1: Vooral nieuwe, 'open' plansituaties of situaties waar grote druk op zit, zijn geschikt**

We zien geschikte cases voor de doorgeschoven Laddertoets vooral ontstaan bij situaties waarbij weinig 'beren op de weg' zijn in het ontwikkelplan. Het zijn plannen waar relatief veel gemeentelijke speelruimte bestaat, omdat de huidige bestemming, GREX en contracten geen ongewenste negatieve effecten opleveren bij wijziging. Daarnaast zijn het plannen waar gemeenten veel eigen grip op de Ladderafweging hebben. Regelmatig zijn dat relatief nieuwe plansituaties.

## **Conclusie 2: Belangrijke voorwaarde voor succesvol gebruik doorgeschoven Ladder**

Vaak wordt de Laddertoets doorgeschoven voor een behoefte die in de toekomst nader wordt verduidelijkt, maar zijn gemeenten bang dat de zekerheid van de toekomstige ontwikkeling sterk wordt ingeperkt. Immers, de Ladderruimte uit de doorgeschoven Laddertoets komt beschikbaar voor overige ontwikkelingen en het is mogelijk dat regiogemeenten een (bovenlokaal) plan in procedure brengen dat deze Ladderruimte benut. Indien de marktregio van het plan met de doorgeschoven Ladder groter is dan de eigen gemeente, is het hebben van goede regionale afspraken en een regionale systematiek over hoe met de doorgeschoven Ladder om te gaan in de programmering dan ook essentieel voor het succesvol gebruik van het instrument. Door goede regionale afspraken kan de Ladder- en ontwikkelruimte worden gewaarborgd en wordt onzekerheid over de ontwikkeling tegengegaan.

Hierbij is een belangrijke functie weggelegd voor de provincie. Deze heeft hierin een begeleidende en corrigerende rol. Provinciale doorzettingskracht om afspraken te bekrachtigen, gewaarborgd in de omgevingsverordening, heeft daarbij sterke meerwaarde. Daarnaast draagt de provincie nog een andere verantwoordelijkheid met betrekking tot de omgevingsverordening. Een tussentijdse wijziging hiervan (zonder overgangsrecht) kan de ontwikkelmogelijkheden van plannen met een uitgestelde Laddertoets

namelijk negatief beïnvloeden. Dit dwingt de provincie om de belangen van stakeholders hierbij omtrent de Ladder goed af te wegen en hier transparant en op tijd over te communiceren.

### **Conclusie 3: Doorgeschoven Ladder minder gewenst om nieuwe plannen door te zetten bij overprogrammering**

De doorgeschoven Ladder wordt door gemeenten ook regelmatig om minder logische redenen wordt geopperd. Een belangrijk voorbeeld is in situaties dat er een overprogrammering bestaat, waardoor een nieuw plan nu niet door de Laddertoets komt, maar wellicht later wel. Met de doorgeschoven Laddertoets kan een plan dan verder richting uitvoering worden gebracht. Dat is een functie die de Chw (verbrede reikwijdte) ook regelmatig heeft omdat een 20-jaarsperiode kan worden gebruikt voor de onderbouwing. In zo'n situatie is beperking van de overprogrammering (schrappen matige harde bestemmingsplancapaciteit) of een kleiner nieuw plan logischer.

### **Conclusie 3: Belangrijkste beren op de weg door onzekerheid, accountant en GREX, en contracten marktpartijen**

De belangrijkste beren op de weg om van de doorgeschoven Laddertoets gebruik te maken:

- **Onzekerheid**  
De gemeente wil graag een directe bouwtitel voor haar plan om zekerheid van de regio/provincie te hebben, een vastgoedmarktpartij wil graag een directe bouwtitel om zekerheid van de gemeente te krijgen. Een doorgeschoven Laddertoets staat voor planologische onzekerheid, omdat het plan nog geen directe bouwtitel heeft. Uitzonderingen zijn gevallen waarbij de gemeente voldoende Ladderruimte heeft en borgt voor de toekomst en/of voor het plan weinig met regio/provincie van doen heeft.
- **Accountant en GREX**  
Accountants zullen bij een plan met doorgeschoven Ladder kritischer zijn vanwege (1) de procesrisico's die bestaan bij het later vast te stellen uitwerkings- of wijzigingsplan, (2) de inperking van de grondwaarde genererende functie en daarmee de flexibiliteit van de GREX. Zeker GREX-en die te positief zijn gewaardeerd, kunnen hier last van hebben.
- **Contracten marktpartijen**  
Gemeenten hebben regelmatig contracten gesloten met marktpartijen, waarin toezeggingen staan dat zij maximaal planologisch meewerken. Dat is lastig. Een (deels) doorgeschoven Laddertoets kan een compromis zijn, bijvoorbeeld in combinatie met regionale afspraken. Hiervoor kiezen vergt veel onderbouwing en zorgvuldig handelen.

### **Conclusie 4: Vermindering onderzoekslasten nog de vraag**

In de voorliggende cases is het de vraag in welke mate de doorgeschoven Laddertoets leidt tot lagere onderzoekslasten. Er moet immers ook een (wat globalere) behoeftetoets uitgevoerd worden op moederplanniveau, om aan te tonen dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dat is niet makkelijk, omdat er specifieke redenen zijn om de Laddertoets door te schuiven (bijvoorbeeld de nog niet kenbare behoefte). Voorts is de doorgeschoven Laddertoets te zijner tijd vaak preciezer, omdat dan de gebruiker bijvoorbeeld meer bekend is, of er specifieke eisen aan de Ladderafweging van de gebruiker worden gesteld. Dat vergt dan in tweede instantie ook een correcte afweging en onderbouwing.