

Tweede Kamer versus Laddertaliban

Door [Friso de Zeeuw](#)

13 feb 2019 - **De laatste tijd lijkt het rustig rond de Ladder van duurzame verstedelijking. Schijn bedriegt, want in de Tweede Kamer is de Ladder onderwerp van stevige politieke discussies. Friso de Zeeuw waarschuwt daarom tegen de ‘Laddertaliban’.**

In dit artikel ga ik in op verloop en resultaat van de actuele discussies rond de Ladder en de rol van de Laddertaliban, de groep bestuurders, ambtenaren en adviseurs die de Ladder omarmt en liefst nog wat scherper wil. Een kleine (rechtse) meerderheid wilde in september 2018 bij [motie](#) namelijk de Laddertoets voor ‘wonen’ eenvoudigweg afschaffen. Maar coalitiebelangen, tegenstand van de minister en haar ambtenaren, en gebrek aan support van VNG en IPO gaven aanleiding tot een gematigder motie. De intentie blijft: de Ladder een kopje kleiner maken. De linkerzijde van de Tweede Kamer geeft tegengas.

Over-programmering

Wat is die Ladder ook al weer? De Ladder is een voorschrift in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat elk nieuwe stedelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld een woningbouwplan) bindt aan een motiveringsvereiste, te leveren door de gemeente in de toelichting op het bestemmingsplan. De behoefte moet worden onderbouwd en daarmee aangetoond. Het instrument is ingevoerd in de crisistijd, om ‘over-programmering’ en daarmee ‘bouwen voor de leegstand’ te voorkomen. Als het plan buiten ‘bestaand stedelijk gebied’ is gesitueerd, moet de gemeente bovendien beargumenteren waarom dat niet binnen het stedelijk gebied kan. Bescherming van de groene open ruimte ligt hieraan ten grondslag.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft de Ladder in het crisisjaar 2012 bedacht om de overmaat aan bedrijfsterreinen in te dammen. Daar lag inderdaad een probleem. Op aandringen van de Tweede Kamer heeft de minister de werkingssfeer uitgebreid naar elke vorm van verstedelijking, dus ook wonen. In crisistijd viel dat nog wel te begrijpen; plancapaciteiten en over-programmering moesten worden teruggedrongen.

Vertraging en ergernis

De oorspronkelijke Ladderregeling bracht veel onduidelijkheid met zich mee, extra kosten voor gedetailleerd behoefte-onderzoek, overdreven regionale afstemming, complexe uitspraken van de Raad van State en vertraging door procedures. Maar het bleek ook een feest voor advocaten en adviseurs, die voor tal provincies en gemeenten een uitgebreide methodiek ontwierpen met precieze ramingen van de woningbehoefte en daaraan gekoppelde bouwlimieten. We duiden die aanpak weleens aan met ‘kassabonplanologie’: de gemeente krijgt een maximum aantal te bouwen toebedeeld, en de plannen staan met naam en toenaam

genoteerd. Wil de gemeente een nieuw, 'spontaan' woningbouwplan honoreren, dan zal zij eerst een ander plan moeten 'inleveren', zodat de kassabon weer klopt.

De weerstand tegen de omslachtige Ladder kreeg medio 2017 weerklank in vereenvoudiging van de voorschriften. Dat heeft voor een deel geholpen. Zo zijn evident overbodige onderzoeken en bureaucratie voor de vereiste bewijsvoering teruggedrongen. Maar het gedoe en het onbegrip verdwenen niet. De huidige schreeuwende behoefte aan woningen verdraagt zich slecht met een nauwgezette toetsing per plannetje aan de 'behoefte'. Het leidt tot onnodige kosten, bureaucratie, vertraging en ergernis.

Stoorzender

Het loont de moeite om te kijken hoe de Ladder in de nieuwe Omgevingswet (inwerkingtreding 2021) terugkomt. We gaan hiervoor te rade bij het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat in oktober 2018 is gepubliceerd ter 'consultatie'. De huidige Ladder staat daar (in art. 5.129.g) nagenoeg ongewijzigd in. De gemeente krijgt echter wat meer afwegingsruimte: op basis van 'goede redenen' mag zij afwijken van de uitkomst van de Laddertoets. Dit is een stapje in de goede richting. De integrale belangenafweging wint wat terrein ten koste van de (sectorale) verhandelingen over de juistheid van de behoefte-ramingen.

Ik benadruk dat de Laddertoets niet hetzelfde is als toetsing van verstedelijkingsplannen aan een 'goede ruimtelijke ordening'. Dat laatste doet in de eerste plaats het gemeentebestuur zelf, plus de provincies op basis van hun provinciale structuurvisie en verordening. Zo was het precies ook vóór de invoering van de Ladder. Schrappen van 'wonen' uit de Ladder betekent dus géén vrijbrief voor 'bouwen in het groen' (of zelfs 'in de natuur'). We gaan alleen terug naar het stelsel zoals de Wet ruimtelijke ordening het bedoelt, wat ook fatsoenlijk functioneerde: complementair bestuur, met integrale afweging en besluitvorming op de passende schaalniveaus. Dit is een lijn die de Omgevingswet voortzet. Eigenlijk fietst de Ladder - als specifieke, sectorale rijks-instructieregel - ertussendoor als 'stoorzender'.

Geen vertrouwen

Anno 2019 heeft de ratio onder - tenminste - de woonfunctie in de Ladder zijn langste (crisis)tijd gehad. Daarom wilden Tweede Kamerleden Erik Ronnes (CDA) en Antoinette Laan (VVD) 'wonen' uit de Ladder schrappen. Dat stuitte alleen op heftige weerstand. Geharnast verzet kwam van de provinciebesturen, verenigd in het IPO (het interprovinciaal overleg van en voor provincies). Dat heeft iets merkwaardigs. Met het pleidooi voor handhaving van de rijks-instructie ondergraven zij hun eigen centrale positie in de ruimtelijke ordening en hun betrokkenheid bij het woonbeleid. Zij ontlopen daarmee hun eigen politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze houding verdient de kenschets 'laf'.

Al even opmerkelijk is de stellingname van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook die pleit - in een gematigder toonzetting - voor handhaving van de Ladder. Want als schrappen leidt tot twaalf verschillende provinciale ladders, dan 'zijn we verder van huis'. De VNG geeft dus de voorkeur aan een rijksregeling met toetsing door de rechter (Raad van State) in plaats van de - planmatige - integrale afweging door een democratisch gekozen en politiek aanspreekbaar provinciebestuur. Ondanks prachtinitiatieven als het Interbestuurlijk Programma en de eredienst aan 'één overheid', vertrouwen gemeenten en provincies elkaar kennelijk niet erg.

Krappe meerderheid

Onder druk van deze weerstand hebben CDA en VVD hun motie aangepast. De aangepaste [motie](#) vraagt aan de regering om knelpunten die gemeenten ervaren in het besluitvormingstraject voor woningbouw weg te nemen. Daarbij worden de volgende maatregelen ‘overwogen’:

1. verklaar de Ladder expliciet buiten toepassing voor binnenstedelijke woningbouwplannen en bij openbaar-vervoersknooppunten
2. verbied provincies nadere regelgeving ter verfijning van de Ladder
3. wijs de gemeentelijke structuurvisie aan als toereikende grondslag voor de laddertoetsing

De voorstellen 1 en 3 zijn zinvol en voor de hand liggend. Voorstel 2 past slecht in de systematiek van de besluitvorming over ruimtelijke ordening, maar dat hebben provincies aan hun eigen, bange opstelling te danken. De Tweede Kamer heeft deze motie op 18 december 2018 met 84 stemmen vóór (de rechtste partijen, plus Denk en 50plus) aangenomen.

De linkerflank in de Tweede Kamer heeft, bij monde van Jessica van Eijs (D66), een eigen [motie](#) ingediend met een andere invalshoek. De motie wil dat ‘bouwprojecten die niet tot uitvoering komen, kunnen worden opgeschort in de Ladderruimte, zodat hun plek kan worden ingenomen door bouwplannen die binnen een jaar van start gaan’. Een bijzonder voorstel, omdat die in wezen de vermaledijde methodiek van de kassabonplanologie nog eens bevestigt. Dat is een methodiek waar we nu juist vanaf willen. Als een nieuw bouwplan oppopt dat binnen de ruimtelijke en globale planningskaders past, is dat in de meeste (groei)regio’s mooi meegenomen. De planning moet zich eerder op een minimum aan bouwplannen richten, dan op een maximum. Dus niks ‘opschorten’ van een ander plan. Een krappe Kamermeerderheid deelde dit inzicht, want de motie werd met een verschil van twee stemmen verworpen.

Ons parlement heeft zich uitgesproken. Daarbij gaat het niet om een wilde bevestiging, maar om de uitkomst van een stevige politieke discussie die door de fronten van coalitie en oppositie heenloopt. De Laddertaliban zal de strijd niet opgeven. Gelukkig mogen wij verwachten dat minister, provincies en gemeenten acteren in de geest van de uitspraken van de Kamermeerderheid.