

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Ladder voor duurzame verstedelijking

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Het Ministerie van IenM ontving van stakeholders en via de media steeds meer signalen over praktijkproblemen met de Ladder. De jurisprudentie over de Ladder nam ondertussen toe. In de nulmeting van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de naleving van de Ladder in 2013¹, werd geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. Deze werd in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet toegepast. Volgens het PBL is de daadwerkelijke naleving van de Ladder inmiddels sterk verbeterd. In De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014-2015 laten zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél werd toegepast, een flinke omslag dus.

De signalen, de jurisprudentie en de nulmeting vormden voor het ministerie aanleiding om de toepassing van de Ladder te evalueren. Vervolgens werden twee moties aangenomen in de Tweede Kamer waarin gevraagd werd om vereenvoudiging (motie Veldman en Ronnes²) en optimalisering (motie Cegerek³) van de Ladder.

2. Wie zijn betrokken?

In het afgelopen jaar zijn in een gezamenlijk proces met gemeenten, VNG, provincies, IPO, en diverse stakeholders⁴, oplossingen voor de ervaren knelpunten verkend en zijn waardevolle suggesties voor verbetering van de Ladder gedaan. Door provincies en vanuit de wetenschap zijn namens enkele stakeholders alternatieve voorstellen voor een nieuwe Laddertekst gedaan. Deze stakeholders zijn betrokken vanwege hun praktijkervaring en daarmee kennis van de uitvoering van de Ladder. De stakeholders hebben gereflecteerd op problemen, oplossingen en teksten. Ze hebben meegedacht, adviezen gegeven en concrete tekstvoorstellen aangedragen. De suggesties, voorstellen en uitgangspunten zijn zorgvuldig bekeken en gewogen door het Ministerie van IenM. Dit heeft geleid tot het voorstel tot wijziging van de Ladder.

¹ Sinds de inwerkingtreding van de Ladder per 1 oktober 2012.

² Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 172.

³ Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 26.

⁴ De Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het EIB, Vastgoedbelang, IVBN, de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met Ladderervaring, wetenschappers en vanuit het Rijk de ministeries BZK en EZ.

3. Wat is het probleem?

De door de praktijk ervaren knelpunten bij toepassing van de Ladder vragen om een oplossing. Het betreft:

- onduidelijkheid over de in de Ladder gehanteerde begrippen
- de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen,
- de onderzoekslasten
- de regionale afstemming

De Tweede Kamer is over deze knelpunten per brief geïnformeerd eind 2015⁵.

4. Wat is het doel?

De Ladder verplicht overheden tot het maken van een zorgvuldige ruimtelijke afweging bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in een bestemmingsplan. Het doel is om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik en daarmee het voorkomen van (onaanvaardbare) leegstand en onnodig 'bouwen in de wei'. De Ladder is daarmee een belangrijk instrument voor een goede ruimtelijke ordening. De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet.

Er is bij stakeholders draagvlak voor het behoud van de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd. Met de aanpassing van de Ladder wil het Ministerie van IenM zorgen voor een oplossing van de genoemde knelpunten en tegelijkertijd de doeltreffendheid van het instrument behouden.

Het resultaat is een sterk vereenvoudigde tekst, die eenvoudiger is in de toepassing, minder onderzoekslasten met zich meebrengt en desondanks doeltreffend blijft. Daarbij is van belang dat steeds is uitgegaan van de samenhang tussen de aanpassing van de besluittekst, de bijbehorende nota van toelichting en de herziening van de digitale Handreiking. Zo zijn bijvoorbeeld de definities ongewijzigd gebleven, maar zullen deze uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Met name de Handreiking zal geheel herzien worden, niet alleen vanwege de voorgenomen wijziging maar ook om informatie te geven over de jurisprudentie en het gebruik van de Ladder. De Handreiking wordt geheel toegesneden op de praktijk en voorzien van goede voorbeelden. Voor een zorgvuldige implementatie van de Ladder zal het Ministerie van IenM nadere afspraken maken met provincies en gemeenten. Tevens stelt het ministerie een helpdesk in als onderdeel van een breder communicatietraject over de herziene Ladder. De Handreiking en Helpdesk zullen uiterlijk 3 maanden voor inwerkingtreding van de herziene Ladder beschikbaar zijn.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten opgenomen als nationaal belang.

⁵ Kamerstukken 2015-2016, 33 962, nr. 182.

Het Rijk is, aldus de SVIR, verantwoordelijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening inclusief zorgvuldige, transparante ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Dat betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen. Om beide te bereiken, wordt een ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro)⁶.

6. Wat is het beste instrument?

Deze ladder is een procesvereiste. Dit houdt in dat bij ruimtelijke besluiten moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. De Ladder schrijft echter geen inhoudelijk resultaat voor, waardoor de beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de gemaakte keuzes bij gemeenten blijft. Dit sluit aan bij de filosofie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte om de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen zo laag mogelijk te beleggen, namelijk bij decentrale overheden.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De regels van het Bro zijn gericht tot decentrale overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Het Bro kent derhalve als zodanig geen administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen.

Van bestuurlijke lasten als gevolg van de Ladder is geen sprake. De Ladder betreft een motiveringsvereiste en vraagt in die zin niet om onderzoek, maar om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is eventueel onderzoek wel nodig. Dit is vereist op grond van artikel 3:2 Awb. Uit onderzoek blijkt bovendien dat slechts 25% van de bestemmingsplannen gericht is op het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Toch worden onderzoekslasten beleefd als gevolg van de Ladder. Om de ervaren lasten te verminderen is het volgende relevant:

- De wijzigingen in het Bro zorgen ervoor dat de herziene Ladder beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden, indien sprake is van lasten als gevolg van de Ladder. Concreet gaat het om het vervangen van het begrip "actuele regionale behoefte" door het eenvoudiger begrip "behoefte", het loslaten van de afzonderlijke treden en het beperken van de uitgebreide motivering tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien wordt een onderdeel toegevoegd (nieuw lid 3) waarmee het tweemaal moeten toepassen van de Ladder bij het gebruikmaken van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wordt voorkomen.

⁶ Kamerstukken I/II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

- Om nieuwe lasten zoveel mogelijk te voorkomen wordt met de herziene Ladder zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige jurisprudentie.
- Om duidelijkheid te geven over de toepassing van de Ladder is de Handreiking grondig herzien. In de Handreiking zijn begrippen nader toegelicht, worden praktijkvoorbeelden gegeven en wordt aangegeven in welke situaties de Ladder al dan niet van toepassing is.
- Het Rijk heeft de vastgoedbrede Leegstandsmonitor ontwikkeld, een openbaar bruikbare database waar een ieder uit kan putten voor Ladderonderbouwingen.
- Het Rijk, provincies en gemeenten werken eveneens aan de monitoring van plancapaciteit.
- Het terugdringen van de onderzoekslasten wordt breder opgepakt in het kader van de Omgevingswet.