

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu  
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum  
9 september 2016

Onderwerp  
Reactie op  
consultatieversie  
wijziging Besluit  
ruimtelijke ordening  
m.b.t. de Ladder voor  
duurzame  
verstedelijking

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/TvdH/RS/  
2016/108

Bijlage(n)

-

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 24 juni is het concept voorstel wijziging van het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) art 3.1.6, lid 2 tot en met 4 (Ladder voor duurzame verstedelijking) voor internetconsultatie opengesteld. Wij hebben signalen ontvangen dat de Ladder voor duurzame verstedelijking leidt tot onnodig veel onderzoekslasten voor het bedrijfsleven. Daarom hebben wij besloten te reageren op de consultatieversie van het Besluit. Onze reactie treft u in deze brief aan.

Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van dit wijzigingsbesluit gezien aan de hand van het beoordelingskader voor vermindering van regeldruk. Dit beoordelingskader bestaat uit de volgende drie vragen:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Gezien de strekking van het besluit is onze reactie gericht op de tweede en derde toetsvraag.

## Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

### Vermindering onderzoekslasten in beeld

De Ladder voor duurzame verstedelijking is een motiveringsvereiste aan gemeenten bij bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Hiermee wordt beoogd zorgvuldig ruimtegebruik te realiseren en leegstand van winkelgebieden, kantoorpanden en woningen tegen te gaan. Het wijzigingsvoorstel wil de ladder vereenvoudigen zodat onderzoekslasten afnemen maar de doeltreffendheid van het instrument behouden blijft. Zo worden o.a. afzonderlijke “treden” losgelaten, wordt het begrip “actuele regionale behoefte” vervangen door “behoefte”, wordt de uitgebreide motivering beperkt tot nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied, en kan de ladder worden gericht op de toelichting van het wijzigings- of uitwerkingsplan in plaats van de toelichting bij het bestemmingsplan. Hierdoor lijkt het voorstel beter aan te sluiten op de werking in de praktijk.

Het voorstel loopt vooruit op de invoering van de Omgevingswet. Verandering van regelgeving leidt regelmatig tot regeldruk. Echter, gezien de beoogde effecten van dit voorstel en de uitgestelde invoering van de Omgevingswet is het wenselijk om deze regelgeving vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet te wijzigen zodat de gesignaleerde knelpunten in de praktijk zo snel mogelijk kunnen worden tegengegaan. Een van de gesignaleerde knelpunten betreft de onderzoekslasten. Met het wijzigingsvoorstel is beoogd de onderzoekslasten te verminderen. Uit het oogpunt van transparantie is het wenselijk deze vermindering te kwantificeren en de herziene ‘Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking’<sup>1</sup> daarbij te betrekken.

**Wij adviseren u om te specificeren welke onderzoekslasten voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden zullen afnemen als gevolg van het voorstel en deze besparing vervolgens te kwantificeren.**

### Grenzen waaronder de ladderplicht niet geldt

Als gevolg van onduidelijkheid over toepassing van de ladder zijn afgelopen jaren in de jurisprudentie grenzen ontstaan waaronder toepassing van de ladder *niet* nodig is. Voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden maken ondergrenzen duidelijk wanneer een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet ladderplichtig is. Het gaat bijvoorbeeld om de bouw tot en met 11 woningen zolang deze niet onderdeel uitmaakt van een groter woningbouwproject. Een dergelijke ondergrens t.a.v. het aantal vierkante meters bedrijfsruimte en kantoorruimte kan aldus bijdragen aan vermindering van de regeldruk. Het helpt initiatiefnemers en andere belanghebbenden om dergelijke ondergrenzen in de herziene handreiking op te nemen. Dit voorkomt dat dergelijke grenzen via kostbare procedures moeten ontstaan.

**Omwille van de duidelijkheid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden adviseren wij u om:**

- **in jurisprudentie ontstane ondergrenzen in de herziene ‘Handreiking bij de Ladder voor duurzame verstedelijking’ op te nemen;**

<sup>1</sup> In de NvT staat dat de handreiking grondig wordt herzien om duidelijkheid te geven over toepassing van de ladder. De herziene handreiking is nog niet beschikbaar en hebben wij om die reden niet kunnen betrekken bij onze reactie.

- **te verkennen of het opnemen van een ondergrens voor het aantal vierkante meters bedrijfsruimte en kantoorruimte in de herziene handreiking wenselijk is.**

#### **Werk toe naar één beoordelingskader**

Uit de jurisprudentie<sup>2</sup> blijkt dat de bestuursrechter in voorkomende gevallen eenzelfde ontwikkelingen dient te toetsen aan zowel het Bro (rijksladder) als aan provinciale ruimtelijke verordeningen (provinciale ladder). Het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling verschilt daarbij veelal, namelijk in gevallen waarin de betreffende ruimtelijke verordening niet eenzelfde omschrijving hanteert van het begrip 'stedelijke ontwikkeling' als in het Bro het geval is. Vervolgens blijken de provinciale inhoudelijke 'ladder' eisen nogal eens niet identiek te zijn aan de treden van de Bro-ladder. Er is aldus sprake van twee beoordelingskaders voor een 'stedelijke' ontwikkeling. Indien de elementen in beide kaders niet verenigbaar zijn, zal de nationale wetgeving prevaleren. Indien de kaders echter aanvullend zijn, zonder dat daarvoor goede redenen zijn, rijst de vraag of dit niet onnodig belastend is voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden. Met de stelselwijziging omgevingsrecht bestaat de mogelijkheid om de eventuele extra regeldruk die zich in deze situatie kan voordoen, weg te nemen. Daartoe moet worden bezien of de 'nieuwe' Bro-ladder maatgevend kan zijn, zonder dat in provinciale ruimtelijke verordeningen doublures of onnodige aanvullingen voorkomen, om zo onnodige regeldruk voor betrokken partijen te voorkomen.

**In het kader van de stelselwijziging omgevingsrecht adviseren wij u in overleg met de provincies te bewerkstelligen dat het bestaan van aanvullende 'ladders voor duurzame verstedelijking' in provinciale ruimtelijke verordeningen wordt voorkomen, om dubbele beoordelingskaders te vermijden en aldus onnodige regeldruk voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden bij 'stedelijke' ontwikkelingen weg te nemen.**

#### **Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?**

##### **Een korte, publieksvriendelijke variant van de handreiking**

Initiatiefnemers van ladderplichtige projecten en andere belanghebbenden hebben behoefte aan duidelijkheid wanneer toepassing van de ladder stand houdt bij de rechter. De handreiking kan op dit punt duidelijkheid bieden. Echter, de handreiking is gericht op gemeenten en daardoor niet vanuit het perspectief van ondernemers en andere belanghebbenden geschreven. Hierdoor bevat het ook niet alle praktische voorbeelden waar een initiatiefnemer goed mee uit de voeten kan om aan de ladderplicht te voldoen. Een praktisch voorbeeld dat nog niet in de handreiking is opgenomen gaat over de onderbouwing van het begrip behoefte: "Naast een berekening van de toekomstige vraag aan de hand van data en kengetallen is een lijst met concrete potentiële kopers een alternatieve manier om de vraag te onderbouwen."<sup>3</sup>

**Wij adviseren om bij het herzien van de handreiking ook een korte variant te (laten) ontwikkelen waarin het perspectief van ondernemers en andere belanghebbenden centraal staat en die duidelijk maakt wanneer toepassing van de ladder stand houdt bij de rechter.**

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2015:1902, ECLI:NL:RVS:2015:2143

<sup>3</sup> Stibbe, "De Ladder voor duurzame verstedelijking. Handleiding en juridische Q&A", maart 2015

Gelet op de coördinerende bevoegdheid met betrekking tot het verminderen van de regeldruk voor bedrijven sturen wij een afschrift van onze reactie naar de minister van Economische Zaken. Verder verzoeken wij u om de definitieve versie van het voorstel van de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening inclusief de herziene handreiking ter toetsing aan ons voor te leggen, voordat besluitvorming plaatsvindt. Dit stelt ons in staat een formeel advies uit te brengen en ons eendoordeel aan u kenbaar te maken.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest. En wij zien uit naar uw reactie.

Hoogachtend,

*w.g.*

J. ten Hoopen  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris