

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 182

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Via deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken rond de voorgenomen aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening¹ (hierna de Ladder). Daarbij ga ik in op de achtergronden en het doel van de Ladder, de aanleiding voor de voorgenomen aanpassing, de resultaten van de zogenaamde «Laddergesprekken» met onder andere de koepels en stakeholders, de jurisprudentie en de uitgangspunten en planning van het vervolg.

Met de aanpassing wil ik zorgen voor een oplossing voor de door de praktijk ervaren knelpunten bij de toepassing van de Ladder en tegelijkertijd de doeltreffendheid ervan behouden. Ik concludeer uit de gesprekken, dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. De knelpunten die om een oplossing vragen zijn het onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Ik ga daarvoor een oplossing uitwerken in een aangepast voorstel, dat inhoudelijk wordt afgestemd met de koepels. Daarbij zal ik in ieder geval het lastige begrip «actuele regionale behoefte» in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zodanig aanpassen, dat het leidt tot een vereenvoudiging van de toepassing in de praktijk, onder andere bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Ik overweeg «actuele regionale behoefte» te vervangen door het begrip «nut en noodzaak». De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet en zal zorgvuldig worden afgestemd op het systeem van de nieuwe wet.

¹ Artikel 1.1.1 en 3.1.6, lid 2 t/m 4 Besluit ruimtelijke ordening.

Achtergrond en doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking

De huidige Ladder is gebaseerd op de SER-ladder, die een zorgvuldige verdeling van schaarse ruimte voor bedrijvigheid als doel had. Eind 2007 wordt door de toenmalige Ministers van VROM en EZ in een brief aan de Tweede Kamer geconstateerd, dat het voor een zorgvuldige planning van te herstructureren en nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen wenselijk is, de SER-ladder consequent toe te passen². Met een consequente toepassing werd het bepalen van nut en noodzaak bedoeld, ofwel het bepalen van de ruimtebehoefte, rekening houdend met de mogelijkheden van herstructurering en intensief ruimtegebruik. Begin 2008 wordt vervolgens in overleg met het IPO en de VNG voorgesteld om de toepassing van de SER-ladder zowel voor het binnen- als buitenstedelijke gebied in nationale regelgeving te verankeren³. De reden is dat men een uniforme toepassing van het instrument wenselijk acht. In de jaren erna wordt het toepassingsbereik van deze ladder verbreed naar andere stedelijke functies. Naar aanleiding van de motie De Rouwe⁴ wordt de functie detailhandel aan de Ladder toegevoegd, in het kader van het tegengaan van winkelleegstand.

De huidige Ladder werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bij het nationale belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten en trad per 1 oktober 2012 in werking als motiveringsvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het vormt daarmee een nadere invulling van art 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het instrument is van toepassing op de functies wonen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen. De Ladder is voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg wordt gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

De Ladder staat als instrument niet op zichzelf, maar is onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van IenM voor een goede ruimtelijke ordening. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee, dat de Minister er voor zorgt dat decentrale overheden over de juiste instrumenten kunnen beschikken voor een zorgvuldige benutting van de ruimte. Hieronder wordt begrepen het voorkomen van overprogrammering, het faciliteren van groei, het anticiperen op stagnatie en het leefbaar houden van krimpregio's.

Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten nagestreefd. Het instrument schrijft niet voor wanneer en waar wel of niet gebouwd mag worden, maar vraagt om een goede afweging van belangen, onder andere om te voorkomen dat er voor de leegstand wordt gebouwd. De afweging van belangen is aan de decentrale overheid, die zelf de lokale en regionale situatie het beste kent. De Ladder vraagt aan gemeenten om aan de hand van drie «treden», een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting bij een ruimtelijk besluit te onderbouwen. De drie treden in artikel 3.1.3, lid 2 Bro bestaan uit: een beschrijving van de actuele regionale behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling (1), een motivering in hoeverre in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Daarbij moet gekeken worden naar de benutting van beschikbare gronden door herstructurering en transformatie (2). Wanneer blijkt dat niet binnen het

² Kamerstuk 31 200 XI, nr. 73.

³ Kamerstuk 31 500, nr. 2.

⁴ Kamerstuk 32 660, nr. 37.

bestaand stedelijk gebied in de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden voorzien, moet worden aangegeven in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op een goed bereikbare locatie (3).

Aanleiding aanpassing Ladder

In 2014 verschijnt een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar de toepassing van de Ladder in 2013, het eerste «ladderplichtige» jaar⁵. Deze nulmeting maakt deel uit van de Monitor Infrastructuur en Ruimte. Het PBL constateert dat in ruim 70% van de onderzochte plannen de Ladder niet expliciet wordt toegepast. Voor een deel wordt deze uitkomst verklaard, doordat de voorbereiding van deze plannen ruim voor de inwerkingtreding van de Ladder is gestart. Omdat de Ladder op dat moment nog relatief kort in werking is, is het volgens het PBL nog te vroeg voor conclusies over de werking en het effect van de Ladder. In 2016 zal het PBL een nieuwe meting publiceren.

Het resultaat van het PBL-onderzoek is, samen met signalen uit de praktijk over knelpunten bij de toepassing van de Ladder en de zich ontwikkelende jurisprudentie, voor mij reden om in een gezamenlijk proces met gemeenten, provincies, VNG, IPO, en andere stakeholders te verkennen wat de knelpunten zijn en welke oplossingen noodzakelijk zijn. In dat kader zijn met deze partijen expertsessies en bijeenkomsten van een klankbordgroep georganiseerd. Tevens is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd.

Alvorens in te gaan op mijn uitgangspunten voor een vereenvoudiging, wil ik u kort informeren over de resultaten van het hiervoor beschreven proces en de zich ontwikkelende jurisprudentie.

Resultaten Laddergesprekken

Ik constateer dat de Ladder wordt gezien als een hulpmiddel voor een concrete invulling van een goede ruimtelijke ordening en het stimuleren van zuinig ruimtegebruik.

Door de verplichting de Ladder toe te passen, agendeert de Ladder de discussie over de ruimtelijke gevolgen van krimp en leegstand. Zo geven gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling aan dat de Ladder leidt tot een meer zorgvuldig ruimtegebruik. Bovendien blijkt dat er meer rekening wordt gehouden met de gevolgen van ontwikkelingen voor het woon-, ondernemers- en leefklimaat. De Ladder dwingt tot het maken van keuzes in tijden van afnemende groei.

De Nederlandse ruimtelijke ordening is jarenlang gericht geweest op het accommoderen van groei: hoe verdelen we de schaarse grond in een drukbevolkt land. Inmiddels hebben sommige regio's ook te maken met stagnatie of krimp. Er is sprake van een toenemende leegstand van kantoren en winkels in alle regio's⁶. Dit is onwenselijk wanneer het leidt tot een aantasting van het woon-, ondernemers- en leefklimaat.

⁵ CBS, PBL, Wageningen UR (2014). Naleving van de Ladder duurzame verstedelijking, 2014 (indicator 2172, versie 01, 9 september 2014), www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag.

⁶ Volgens het PBL staat in 2015 gemiddeld ruim 17% van de kantoorvloeroppervlakte leeg, waarvan 60% structureel. Dit percentage neemt nog steeds toe. Binnen de detailhandel is in 2015 de leegstand opgelopen tot 9,2 procent van het totale vloeroppervlak, waarvan een kwart structureel. De ruimtelijke verschillen in leegstand van kantoren en winkels zijn groot. Voor kantoren concentreert de leegstand zich in de Randstad, voor winkels vooral buiten de Randstad.

De komende decennia neemt in veel gemeenten de bevolking en het aantal huishoudens toe: hier zijn extra woningen nodig. Ook zijn er veel gemeenten waar de bevolking afneemt en het overschot aan woningen en ander vastgoed toeneemt. Verschillende regio's worden daardoor geconfronteerd met een forse herstructureringsopgave.

Dit betekent dat een andere manier van plannen en programmeren nodig is dan we gewend waren in tijden van alleen groei. Gemeenten zullen een visie moeten ontwikkelen op het omgaan met zowel groei als op het omgaan met krimp en de gevolgen van leegstand en op de relatie tussen nieuwbouw en leegstand. Vanuit het Rijk stimuleer ik dit mede via het convenant Aanpak leegstand Kantoren, de Retailagenda en de inzet van expertteams zoals voor planschade, transformatie van kantoren en «versnellen».

De Ladder bevordert regionale afstemming en visievorming. Er is bij partijen een brede overeenstemming dat regionale samenwerking sterker zou moeten worden geborgd. Provincies hebben een belangrijke rol bij het stimuleren van regionale samenwerking. Zij vullen die rol, mede afhankelijk van de provinciale situatie, verschillend in, variërend van het actief uitdragen van de Ladder als manier van werken tot het toetsen op regionale afspraken.

Naast deze positieve signalen blijkt uit de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten echter ook dat de toepassing van de Ladder vaak als probleem wordt ervaren.

Dit komt onder andere omdat de reikwijdte van de in de Ladder gebruikte begrippen, zoals «actuele regionale behoefte», «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied» onvoldoende duidelijk is.

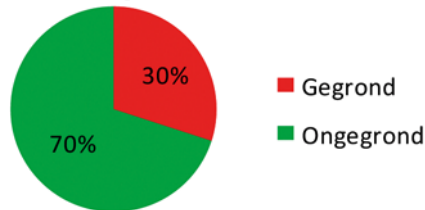
Het aantonen van de actuele regionale behoefte bij specifieke functies, zoals crematoria of een bibliotheek, kan bijvoorbeeld lastig zijn. Dit is vooral het geval wanneer gegevens over regionale prognoses en programmering ontbreken.

Het is daarbij niet altijd duidelijk wanneer een voorgenomen stedelijke ontwikkeling »ladderplichtig« is. Dit leidt vaak tot onzekerheid bij de bij een ontwikkeling betrokken partijen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleinschalige ontwikkelingen, zoals relatief kleine aantallen woningen, kleinschalige bedrijvigheid en uitbreiding van bestaande bedrijvigheid. Via de jurisprudentie is hier inmiddels een nadere invulling aan gegeven.

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan het aantonen van de actuele regionale behoefte tot verhoudingsgewijs hoge onderzoekslasten leiden. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in zo'n geval alle mogelijke bestemmingen worden onderzocht op een moment dat nog niet duidelijk is of en wanneer een bepaalde ontwikkeling zal plaatsvinden. De eis om per functie te beoordelen of er een actuele regionale behoefte is draagt het risico in zich dat gemeenten toch maar kiezen voor een gedetailleerd bestemmingsplan.

Gemeenten vinden het vaak een lastige opgave om afstemming te zoeken op regionaal niveau, vooral wanneer het om een ontwikkeling gaat die als lokaal wordt ervaren. Of wanneer gemeenten ten aanzien van een bepaalde ontwikkeling concurrenten van elkaar zijn. Afstemming verloopt dan niet altijd goed. En provincies zien er niet altijd op toe. In een groot deel van de provincies wordt regionale samenwerking wel actief gestimuleerd.

Beroep Raad van State



Jurisprudentie

Sinds de inwerkingtreding van de Ladder, wordt de Ladder in beroepszaken regelmatig als beroepsgrond gebruikt. Daarbij is, zoals ook bij de knelpunten al bleek, veel jurisprudentie ontstaan over het begrippenkader in de Ladder.

Uit een jurisprudentieonderzoek in opdracht van mijn ministerie blijkt, dat van de onderzochte zaken, zo'n 70% ongegrond werd verklaard, omdat er sprake was van een *goede motivering*⁷. Dit bevestigt de verwachting dat gemeenten de Ladder steeds beter toepassen.

In de zaken waarin het beroep wel gegrond was (30%), gaat het in een groot aantal van de gevallen om gebreken bij het aantonen van de zogenaamde actuele regionale behoefte, bijvoorbeeld omdat er geen behoefte kan worden aangetoond, het onderzoek ontbreekt of gebrekkig is.

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat ook wanneer de Ladder niet van toepassing is, het nut en de noodzaak van een bepaalde ontwikkeling moeten worden gemotiveerd. De Ladder in het Bro geeft een nadere invulling aan artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat luidt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart. Dit betekent mijns inziens dat het knelpunt van het onderzoek en de onderzoekslasten verder reikt dan de Ladder, en te maken heeft met de onderzoeksverplichtingen in het algemeen.

Tot slot blijkt dat met name sinds enkele uitspraken van eind 2012, de gevolgen van leegstand voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat een belangrijke rol zijn gaan spelen in het ruimtelijke ordeningsrecht⁸. Gemeenten moeten inzichtelijk maken in hoeverre zij de gevolgen van leegstand aanvaardbaar achten en «onder ogen zien».

Conclusies, uitgangspunten en vervolg

Ik constateer op basis van de door mij geïnitieerde «Laddergesprekken» dat de doelen van de Ladder gericht op zuinig ruimtegebruik in tijden van groei, stagnatie en krimp, breed worden gedragen. Ik concludeer dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. Er is draagvlak voor behoud van

⁷ Onderzoek in opdracht van lenM van november 2015, waarin 117 recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Ladder worden geanalyseerd. Daarnaast worden enkele uitspraken van vóór inwerkingtreding van de Ladder onderzocht, waarin op grond van nut en noodzaak en uitvoerbaarheid een vergelijkbare motivering van ruimtelijke besluiten is vereist. Deze motivering is terug te voeren op artikel 3:2 Awb.

⁸ ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2519, r.o. 6 – 6.4, ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2013:1052, Gst. 2013/13 m.nt. J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann.

de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd, zodat de ervaren knelpunten bij de toepassing van het instrument worden opgelost. Dit sluit aan bij de motie Veldman/Ronnes⁹ waarin de regering in het kader van de behandeling van het voorstel Omgevingswet, wordt gevraagd om een versimpeling van de Ladder.

Mijn uitgangspunten voor vereenvoudiging zijn:

Ten eerste dat de aangepaste Ladder in één keer de knelpunten aanpakt, hetzij via een aanpassing van de Ladder zelf, hetzij via een verbetering van de handreiking, hetzij via nader te maken afspraken met provincies en gemeenten.

Mijn conclusie uit de gesprekken is dat de knelpunten het onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming zijn.

Ik zal het begrippenkader in de handreiking verduidelijken. Voor wat betreft het lastige begrip «actuele regionale behoefte» overweeg ik een ander begrip te kiezen dat recht doet aan het doel van dit onderdeel van de Ladder, maar dat eenvoudiger is in de toepassing bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Te denken valt aan het begrip «nut en noodzaak». Het knelpunt van de onderzoekslasten wordt dan voor zover mogelijk in het huidige wettelijke systeem aangepakt.

Regionale afstemming en samenwerking zouden nog beter kunnen worden geborgd. Provincies spelen vaak al een belangrijke rol bij het faciliteren van het gesprek over afstemming tussen gemeenten, het opstellen van prognoses, het stimuleren van de ontwikkeling van regionale visies en het zorgen voor een platform voor het afstemmen van stedelijke voorzieningen. Ik ga nader in gesprek met provincies en gemeenten over de wijze waarop dit kan worden versterkt.

Het tweede uitgangspunt betreft de wens van de Kamer om de aangepaste Ladder nog vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet te vereenvoudigen. Mijn inzet is om de aangepaste Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening uiterlijk per 1 januari 2017 in werking te laten treden.

De aangepaste Ladder dient bij voorkeur dan al «Omgevingswetproof» te zijn, zodat deze in principe zonder inhoudelijke wijziging kan worden ingepast in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een van de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet. De praktijk wordt op deze wijze niet met meerdere opeenvolgende aanpassingen geconfronteerd. De inpassing van de Ladder in het systeem van de Omgevingswet betekent dat de Ladder wordt overgezet naar een instructieregel. Bij de inpassing blijft de Ladder inhoudelijk ongewijzigd en zal de afweegruimte voor decentrale overheden gelijk blijven.

Tot slot wordt de handreiking bij de huidige Ladder tegelijkertijd met de aanpassing in het Bro herzien en verrijkt met praktijkvoorbeelden. Deze handreiking zal deel uitmaken van een breder communicatietraject, bedoeld voor een goede begeleiding van de implementatie van de aangepaste Ladder. Daarnaast verschijnt in de loop van 2016 de vervolgmeting van het Planbureau voor de Leefomgeving over de toepassing van de Ladder.

⁹ Kamerstuk 33 962, nr. 172.

Ik zal uw Kamer in het voorjaar 2016 per brief nader informeren over de uitwerking van de hiervoor beschreven uitgangspunten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus