

## CONCEPT Voorstel wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening art 3.1.6, lid 2 tot en met 4 (ladder voor duurzame verstedelijking)

### Enig artikel

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.

2. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. 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 wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

3. In het vierde lid wordt 'actuele regionale behoefte' vervangen door: behoefte.

### NOTA VAN TOELICHTING<sup>1</sup>

#### 1. Inleiding

Bij besluit van 28 augustus 2012 zijn twee leden toegevoegd aan artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, (hierna: Bro) op grond waarvan gemeenten en provincies verplicht waren om in de toelichting van een bestemmingsplan de zogenaamde "ladder voor duurzame verstedelijking" (hierna: Ladder) op te nemen, wanneer een zodanig besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt <sup>2</sup>.

Artikel 3.1.6, tweede en derde lid Bro borgt het nationale ruimtelijke belang dat is gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Het belang maakt deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR)<sup>3</sup> en heeft een zorgvuldig of duurzaam gebruik van ruimte als doel, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. In de SVIR is het belang beschreven in het bredere kader van een goed systeem van ruimtelijke ordening dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk moet maken

<sup>1</sup> Omdat de wijziging één artikel betreft en de algemene toelichting uitgebreid is, is er voor gekozen om de artikelgewijze toelichting achterwege te laten.

<sup>2</sup> Besluit van 28 augustus 2012 houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang (Stb. 2012, 388).

<sup>3</sup> Kamerstukken I/II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

en waarbinnen bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van. Volgens de SVIR is vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Dit betekent ook dat overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand dienen te worden voorkomen.

Bij besluit van 16 mei 2014 is een nieuw vierde lid opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening<sup>4</sup>.

De Ladder bevatte de volgende opeenvolgende drie treden:

De eerste trede verplichtte gemeentelijke bestuursorganen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en om de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen.

De tweede trede vroeg van overheden om, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kon worden gerealiseerd.

De derde trede eiste dat wanneer inpassing van de beoogde stedelijke ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied van de betreffende regio niet mogelijk is, beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling.

Naar aanleiding van signalen uit de praktijk over knelpunten bij toepassing van de Ladder en de motie van de kamerleden Veldman en Ronnes om de ladder te versimpelen<sup>5</sup>, is besloten om artikel 3.1.6 te wijzigen. Deze wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Het doel van de Ladder, zoals omschreven in de SVIR wordt breed gedeeld en wijzigt niet.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke "treden", het verduidelijken van de aansluiting van de Ladder bij het geheel aan vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan, het vervangen van het begrip "actuele regionale behoefte" door "behoefte" en het beperken van de uitgebreide motivering tot de stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied. De verwachting is dat de Ladder hierdoor beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Uitgangspunt voor de wijziging is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is, nadrukkelijk wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

---

<sup>4</sup> Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen) (Stb. 2014, 174).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 172.

## 2. Aanleiding

In 2014 verscheen een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de toepassing van de Ladder, als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte<sup>6</sup>. Daarin werd geconstateerd dat de ladder in ruim 70% van de onderzochte plannen niet expliciet wordt toegepast<sup>7</sup>. De Ladder is onderwerp geworden van tientallen uitspraken van de bestuursrechter en vele publicaties in de (vak)literatuur. Ook in de Tweede Kamer wordt regelmatig aandacht besteed aan de Ladder.

Uit gesprekken met onder andere provincies, gemeenten, IPO, VNG en verschillende andere stakeholders, blijkt dat weliswaar de doelen van de Ladder worden onderschreven, maar dat de toepassing van de Ladder als lastig wordt ervaren. Knelpunten die om een oplossing vragen zijn onder andere de soms onduidelijke begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Met de wijziging van het tweede tot en met het vierde lid van artikel 3.1.6 Bro wordt beoogd deze knelpunten voor zover mogelijk op te lossen.

## 3. Wijzigingen

### Eenvoudiger en lichter

De Ladder is vereenvoudigd door de tekst terug te brengen naar de essentie, namelijk de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Daarbij is, ter voorkoming van nieuwe definitiekwesties en jurisprudentie, nauw aangesloten bij de voorgaande laddertekst.

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Dit betekent dat alleen bij een ontwikkeling *buiten* bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is. De verwachting is dat de Ladder daarmee beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

### Loslaten afzonderlijke treden en schrappen overbodige bepalingen

In artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, was aangegeven hoe in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kon worden voorzien, namelijk door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Deze niet limitatieve opsomming past bij nader inzien beter in een toelichting.

In onderdeel c was aangegeven dat als de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kon plaatsvinden, beschreven zou worden in hoeverre in

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 660, nr.60.

<sup>7</sup> In de nulmeting van het PBL van de naleving van de Ladder in 2013 (als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte), werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014-2015 laten zien dat de Ladder in nog slechts in 29 procent niet wordt toegepast in vergelijking met ruim 70% over de periode 2013. De daadwerkelijke naleving is dus sterk verbeterd.

die behoefte kon worden voorzien op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. Dit onderdeel blijkt in de praktijk van provincies en gemeenten geen toegevoegde waarde te hebben. De noodzaak om te zorgen voor een goede ontsluiting is voldoende gegarandeerd, via het eerste lid van artikel 3.1.6. Uit de motivering in de toelichting bij het bestemmingsplan kan naar voren komen waarom een locatie buiten bestaand stedelijk gebied zich kwalificeert als geschikte locatie, daarbij kan ook aandacht worden besteed aan andere aspecten dan de ontsluiting.

Het derde lid van artikel 3.1.6 bepaalt dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. In de praktijk worden echter geen locaties voor stedelijke ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels. Dat biedt mogelijkheden om het derde lid van artikel 3.1.6 een andere inhoud te geven. De andere inhoud van het derde lid wordt hieronder beschreven (zie: "Dubbele onderzoekslasten").

#### **De term "actuele regionale behoefte" wordt vervangen door "behoefte"**

Provincies en gemeenten geven aan dat de term "actuele regionale behoefte" voor verwarring zorgt en onvoldoende duidelijk maakt waar een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling zich op zou moeten richten. In het bijzonder de term "regionaal" is verwarrend, omdat het enerzijds betrekking heeft op de omvang van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden gezien, ofwel het "ruimtelijke verzorgingsgebied", ook wel "marktregio" genoemd. Anderzijds heeft het betrekking op de aard van het overleg, waarbij de regio nogal eens wordt geïnterpreteerd als de bestuurlijke regio. Provincies hebben in een voorstel aangegeven graag een onderscheid te willen zien tussen het regionale aspect bij de behoefte in de zin van het verzorgingsgebied en het overleg in bovengemeentelijk verband.

De gedachte achter dit voorstel is in dit wijzigingsbesluit overgenomen door het vervangen van de term "actuele regionale behoefte" door de eenvoudiger term "behoefte". Het doel is om de aansluiting van de Ladder bij de bepalingen voor de toelichting van (ontwerp)-bestemmingsplannen, zoals verwoord is in het eerste lid van artikel 3.1.6, te verduidelijken en te versterken.

#### ***Verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 3.1.6***

Het eerste lid van artikel 3.1.6 bevat bepalingen voor de toelichting van elk (ontwerp)-bestemmingsplan, zoals de neerlegging van een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c gaat het om het overleg met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en met de diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Ook is in het eerste lid aangegeven dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat ook bij een bestemmingsplan dat geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt er wel degelijk sprake moet zijn van een behoefte die zo nodig regionaal moet zijn afgestemd. ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908

Het tweede lid, de Ladder, bevat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De reden is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

#### *Schrappen van “regionale”*

De term “regionale” is geschrapt om twee redenen.

De eerste reden is gelegen in de verhouding tussen het tweede en eerste lid van artikel 3.1.6.

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan reeds de uitkomsten van het overleg met betrokken gemeenten en provincie(s).

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar het bestaan van de behoefte.

De tweede reden voor het schrappen van “regionale” is dat de aard en omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet altijd om regionale afstemming, in de zin van bovengemeentelijke afstemming vraagt. Bij bepaalde ontwikkelingen is bovengemeentelijke afstemming niet aan de orde en bij andere ontwikkelingen kan zelfs sprake zijn van bovenprovinciale afstemming<sup>9</sup>. Ook ten aanzien van de afstemming geldt dat al in het eerste lid van artikel 3.1.6 is bepaald dat de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 van het Bro bedoelde overleg in een plan moeten worden verantwoord. Het is daarbij primair aan het gemeentebestuur om indachtig artikel 3.1.6, eerste lid, onder c en d, te bepalen hoe uitgebreid het artikel 3:2-onderzoek (art 3:2 Awb) moet plaatsvinden en met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd. De provincie kan volgens geldend beleid in de SVIR kaders stellen ten aanzien van de bovenlokale afstemming van verstedelijking en actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt, waar deze noodzakelijk is, maar uitblijft.

#### *Schrappen van de term “actuele”*

Het schrappen van “actuele” is gedaan omdat dat woord geen toegevoegde waarde heeft, uiteraard is het schrappen geen aanleiding voor de gedachte dat volstaan kan worden met een niet-actueel behoefte-onderzoek.

Door het vervangen van “actuele regionale behoefte ” door “behoefte” wordt de Ladder vereenvoudigd en krijgt deze een duidelijker aansluiting op het geheel van vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan. Op de betekenis voor de toepassing van de Ladder wordt in de herziene Handreiking bij de Ladder nader ingegaan.

#### **Borging van regionale afstemming**

Door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking. Daartoe zijn verschillende tekstvarianten overwogen. Er is uiteindelijk voor gekozen om geen extra bepaling aan de Ladder toe te voegen, omdat afstemming op regionaal niveau geborgd is in

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208. In deze uitspraak van 4 mei 2016 ging het om een vestiging een grootschalig datacenter, dat een niet regionaal gebonden verzorgingsgebied kende.

artikel 3.1.1 en 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro. Zoals hierboven beschreven, is bovenlokale afstemming van groot belang en is het aan provincies om de bovenlokale afstemming en samenwerking van verstedelijking actief te stimuleren, wanneer deze onvoldoende tot stand komt.

### **Dubbele onderzoekslasten**

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan de Ladder in praktijk als lastig hanteerbaar worden ervaren. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in het geval van een globaal plan alle mogelijke bestemmingen onderzocht worden, op een moment dat de ontwikkeling nog niet concreet is. Dit kan leiden tot hoge onderzoekslasten. Dit knelpunt geldt overigens voor al het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek bij ruimtelijke besluiten.

Uit artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro volgt dat (ook) een wijzigings- of uitwerkingsplan aan de ladder moet worden getoetst. In zo'n geval kan sprake zijn van een dubbele laddertoets (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens bij het wijzigings- of uitwerkingsplan). Dit probleem doet zich nu nog weinig voor omdat de meeste bestemmingsplannen waarin een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingplicht is opgenomen, dateren van voor de inwerkingtreding van de ladder maar door o.a. provincies en gemeenten is verzocht om reeds een oplossing te vinden voor dit knelpunt<sup>10</sup>.

Het probleem van de onderzoekslasten bij globale plannen, hangt dus niet alleen samen met de Ladder, maar met het gehele systeem van de Wro/Bro in combinatie met de vereisten van het artikel 3:2-Awb-onderzoek. Dit probleem vraagt om een systeemwijziging, zoals die in het kader van de Omgevingswet wordt gerealiseerd. De herziening van het omgevingsrecht is mede gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek bij de besluitvoorbereiding, onder andere door het mogelijk te maken het zogenaamde brede onderzoek te verschuiven naar het moment dat plannen concretere vormen aannemen<sup>11</sup>.

Naast een wijziging van het tweede lid, is het derde lid opnieuw vastgesteld. Het derde lid bepaalt thans dat, indien in het bestemmingsplan toepassing gegeven is aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening, bij bestemmingsplan kan worden bepaald dat de laddertoets zich niet richt op de toelichting bij het bestemmingsplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Toepassing van het derde lid heeft tot gevolg dat de laddertoets als het ware wordt doorgeschoven. De bepalingen van het eerste lid van artikel 3.1.6 zijn ook van toepassing op de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Aangenomen mag worden dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan (artikel 3.1.6, eerste lid, onder f), dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd.

---

<sup>10</sup> Zie ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ook ter beoordeling kan staan of een uitwerkingsplan is voorbereid en genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Overigens dateerde het bestemmingsplan zelf van voor de inwerkingtreding van de Ladder.)

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.153-154.

## **Definities**

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder j van het Bro bepaalt wat onder *stedelijke ontwikkeling* wordt verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Daarbij is van belang dat de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context bepalend is voor de uitgebreidheid van de onderbouwing. Bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing.

Inmiddels worden – dankzij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak - de contouren van het begrip steeds duidelijker. Wel zal in de Handreiking worden ingegaan op de jurisprudentie over wat onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling wel en niet wordt verstaan.

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder h van het Bro bepaalt wat onder *bestaand stedelijk gebied* wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Besloten is om ook de definitie van bestaand stedelijk gebied niet te wijzigen, omdat ten aanzien van dit begrip de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak voldoende duidelijk maakt wat onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan. Ook op het begrip en de bijbehorende jurisprudentie zal uitgebreid in de Handreiking worden ingegaan.

## **4. Verhouding tot toekomstige regelgeving: de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving**

Deze wijziging heeft ook een relatie met de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: uitvoeringsregelgeving).

De onderhavige vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument zijn voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet kent geen bestemmingsplan en geen bepalingen voor de toelichting daarop. Daarom zal de formulering worden aangepast, maar de strekking van de Ladder blijft gelijk. Bovendien wordt de bepaling zo omschreven, dat het een fasering van onderzoek, bijvoorbeeld in het geval van globale plannen en organische ontwikkeling mogelijk maakt.

## **5. Uitvoering en handhaving**

De Ladder van 2012 was voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg werd gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

Met inschakeling van een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en andere stakeholders is deze Handreiking volledig herzien. Deze handreiking geeft op een overzichtelijke wijze praktische informatie voor de toepassing van de Ladder zowel voor de incidentele gebruiker als de specialist bij de onderscheiden nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Handreiking is beter toegesneden op de praktijk van de Ladder en voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

Daarnaast zal de praktijk worden ondersteund met een helpdesk. Als vragen bij de Helpdesk of jurisprudentie daartoe aanleiding geven, zal de Handreiking worden verduidelijkt en/of aangepast.

## **6. Gevolgen**

### *6.1 Administratieve lasten*

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.

### *6.2 Bestuurlijke lasten*

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 zijn 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 schrappen van de termen actuele en regionale, het loslaten van de afzonderlijke treden en het beperken van de uitgebreide motivering tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied.
- 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.

Zoals eerder gemeld wordt het terugdringen van de onderzoekslasten breder opgepakt in het kader van de Omgevingswet.

## **7. Advisering en consultatie**

Dit besluit is voorbereid in een gezamenlijk proces met 'Ladderexperts' van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, en van de Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het Economische Instituut voor de Bouw (EIB), Vastgoedbelang, Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN), de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met "Ladderervaring", wetenschappers (o.a. TU



Delft en de Radboud Universiteit) en de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Door IPO, VNG, provincies, gemeenten en vanuit de wetenschap namens enkele stakeholders, zijn alternatieve voorstellen voor een nieuwe besluittekst gedaan, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt bij het schrijven van het wijzigingsvoorstel.

Provincies hebben in een voorstel aangegeven een onderscheid te willen maken ten aanzien van het regionale aspect bij de behoefte en het overleg in regionaal verband. Dit voorstel is overgenomen.

Vanuit de wetenschap (TU Delft) is mede namens stakeholders, zoals bijvoorbeeld de Neprom een voorstel gedaan om toepassing van de Ladder naar voren te halen in het ruimtelijke planproces (bij de structuurvisie) en de Ladder bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, eventueel voor specifieke functies, niet van toepassing te verklaren.

Dit voorstel is deels overgenomen: Tegen het toepassen van de Ladder bij structuurvisies bestaat het bezwaar dat de rechter zou moeten gaan toetsen of de Ladder correct is toegepast bij structuurvisies. Het voorstel zou daarmee impliciet eisen stellen aan structuurvisies, terwijl dit instrument nu vormvrij is. Ook blijken structuurvisies in veel gevallen te abstract om als toetsingskader voor concrete initiatieven te dienen. Wel is in het voorstel de suggestie meegenomen om de Ladder te vereenvoudigen door tredes te schrappen en de nadruk te leggen op een motivering voor die gevallen waarin de voorgenomen stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt voorzien. Hierdoor worden de onderzoekslasten minder. In beide voorstellen is het belang van regionale afstemming en samenwerking benadrukt. De suggesties daarvoor zijn meegenomen door de aansluiting van de Ladder bij het geheel van vereisten aan de toelichting bij bestemmingsplannen te benadrukken, waaronder het overleg op het niveau van de regio.

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn middels een brief geïnformeerd over het ontwerp van dit besluit (Kamerstukken I/II 2015/16, ....nr...). Tegelijkertijd heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Daartoe is middels xxx eenieder de gelegenheid geboden om opmerkingen over het ontwerp ter kennis van de minister te brengen.

PM resultaten