

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2022

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) wordt de laatste maanden veel besproken. Van verschillende kanten krijg ik signalen dat de Ladder belemmerend werkt bij woningbouw in buitenstedelijke gebieden en mogelijk een negatief effect heeft op de leefbaarheid in kleine kernen. In het commissiedebat op 12 april 2022 heb ik naar aanleiding van vragen van het lid Goudzwaard (JA21) toegezegd te zullen terugkomen op de vraag hoe we de Ladder praktischer kunnen hanteren of wellicht zelfs moeten wijzigen om die praktisch te kunnen hanteren.¹ Bij motie van 17 mei 2022 hebben de leden Goudzwaard (JA21) en Peter De Groot (VVD) het kabinet opgeroepen om de Ladder uit de Omgevingswet te verwijderen om de bouwopgave in buitenstedelijke gebieden te versnellen. Deze motie is aangehouden.² Via deze brief wil ik u informeren over hoe ik met de Ladder wil omgaan.

Doel van de Ladder

Het doel van de Ladder is een zorgvuldig en duurzaam gebruik van de ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. De Ladder streeft een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten na. De ladder schrijft geen inhoudelijk resultaat voor en bepaalt niet (inhoudelijk) of er al dan niet gebouwd mag worden.

De Ladder is gericht op het tegengaan van leegstand en overcapaciteit en stimuleert gemeenten om een goede afweging te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen, om zo onnodig bouwen in landelijk gebied te voorkomen, zonder hen de afwegingsruimte te ontnemen.

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 884.

² Kamerstuk 32 847, nr. 905.

De Ladder geldt zowel voor woningbouw als voor andere stedelijke ontwikkelingen, zoals detailhandel, kantoren of bedrijventerreinen (waaronder ook distributiecentra). De Ladder is niet alleen van belang in geval van afnemende groei zoals in krimpgebieden en bij leegstand. Ze is ook van belang in spanningsregio's om te voorkomen dat er onnodig wordt gebouwd. Hiermee vormt de Ladder een instrument voor de ruimtelijke opgave uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om verrommeling en verdozing van de leefomgeving te voorkomen.

Vereenvoudiging Ladder

De Ladder is in 2012 opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Per 1 juli 2017 is de Ladder vereenvoudigd, waarbij de zogenoemde «treden» zijn geschrapt. Sinds deze vereenvoudiging geldt alleen bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het stedelijk gebied nog een uitgebreide motiveringsplicht. Binnen bestaand stedelijk gebied moeten gemeentebesturen beschrijven of behoefte bestaat aan nieuwe woningbouw en andere nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals winkels, kantoren of bedrijventerreinen. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moeten gemeentebesturen ook motiveren waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Verder is de verplichting vervallen om aan te tonen dat de ontwikkeling op een multimodaal bereikbare locatie dient plaats te vinden. Ook is het voor provincies niet meer mogelijk om naast de Ladder nog een eigen «laddersystematiek» te hanteren. Tevens is met deze vereenvoudiging gezorgd voor vermindering van onderzoekslasten en is duidelijkheid verschaft over de relatie tussen het bestemmingsplan en daarop gebaseerde wijzigings- en uitwerkingsplannen.

In 2019 is de werking van de vernieuwde Ladder geëvalueerd. Aanleiding hiervoor was een gewijzigde motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap (Kamerstuk 32 847, nr. 30). Uit die evaluatie kwam naar voren dat provincies en gemeenten op het gebied van woningbouw weinig knelpunten ervaren bij de uitvoering van de ladder. Bouwondernemingen, projectontwikkelaars en (hun) marktorganisaties waren niet bij deze evaluatie betrokken. Mijn voorganger heeft uw Kamer bij brief van 29 augustus 2019 over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.³

De Ladder en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

In de integrale verstedelijkingsstrategie in de NOVI is aangegeven dat het Rijk de voorkeur heeft voor zoveel mogelijk ontwikkeling binnenstedelijk en nabij knooppunten, waarbij gezien de omvang en urgentie van de woningbouwopgave, gelijktijdig ook naar de mogelijkheid van opvang direct aan de rand van het bestaande stedelijk gebied en zo nodig buitenstedelijk moet worden gekeken. In de NOVI is de voorkeursvolgorde voor verstedelijking opgenomen waarbij eerst locaties binnen de bebouwing de voorkeur hebben en daarna direct aansluitend op de bebouwing; als ook daarmee onvoldoende capaciteit ontstaat, komen ook buitenstedelijke locaties in beeld.

In de komende periode zal worden gewerkt aan een aanscherping van de NOVI. Ik ben voornemens om in dat proces ook de werking van de Ladder aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Hiertoe zal ik naast gemeenten en provincies ook in gesprek gaan met bouwondernemingen,

³ Kamerstuk 34 682, nr. 30.

projectontwikkelaars en hun marktorganisaties om zo een beter en vollediger beeld te krijgen van de knelpunten die zij ervaren en welke oplossingen daarvoor kunnen worden gevonden. In deze evaluatie zal ik expliciet aandacht besteden aan de gevolgen van de toepassing van de Ladder voor de leefbaarheid in kleine kernen. Er bereiken mij namelijk signalen dat de Ladder wordt aangegrepen om woningbouw in kleine kernen te verbieden, hetgeen op termijn negatieve gevolgen heeft voor de leefbaarheid in deze kernen. Dit kan vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn.

Ik ben benieuwd naar welke ideeën er in de praktijk leven om de toepassing van de Ladder te verbeteren. Indien blijkt dat om deze ideeën te realiseren een aanpassing van de Ladder nodig is, zal ik met een voorstel daartoe komen.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge