

Vergaderjaar 2018–2019

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 30

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2019

Inleiding

Hierbij wil ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de werking van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) voor woningbouw. U heeft gevraagd te onderzoeken om de Ladder zodanig aan- of toe te passen dat knelpunten die gemeenten bij woningbouwprojecten ervaren weggenomen worden (motie leden Ronnes en Laan-Geselschap).¹

Naar aanleiding van deze motie heb ik het bureau Stedelijke Planning² opdracht gegeven onderzoek te doen naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de toepassing van de Ladder bij woningbouwprojecten. De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is dat zowel provincies als gemeenten in het algemeen weinig knelpunten ervaren bij de uitvoering van de Ladder op het gebied van wonen. Wel wordt een aantal aanbevelingen gedaan die de werking kunnen verbeteren. Op dit moment zie ik geen aanleiding om de Ladder op het gebied van wonen te wijzigen. Wel wil ik enkele relevante aanbevelingen overnemen.

Naast een toelichting op de uitkomsten van dit onderzoek en de maatregelen die ik zal treffen, zal ik in deze brief ook ingaan op de genoemde maatregelen in deze en enkele andere moties over de Ladder³ en in de initiatiefnota van het lid Koerhuis⁴. Uw belangrijkste oproep is om de Ladder niet belemmerend te laten werken bij de aanpak van het woning-

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 460 ter vervanging van Kamerstuk 32 847, nr. 427.

² Bureau Stedelijke Planning b.v., Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking Wonen, juni 2019. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ De motie van de leden Ronnes en Koerhuis over overprogrammering (Kamerstuk 32 847, nr. 379) en de motie van de leden Koerhuis en Ronnes over overprogrammeren in Utrecht en Noord-Holland (Kamerstuk 32 847, nr. 455).

⁴ Initiatiefnota over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw, Kamerstuk 35 177, nr. 2.

tekort. Dit onderschrijf ik en ik heb dit betrokken bij de onderstaande voorstellen.

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waarvoor op 20 juni jl. het ontwerp is gepubliceerd (Kamerstuk 34 682, nr. 27), is een verstedelijkingstrategie opgenomen. Met het definitief maken van de NOVI (verwacht begin 2020) wordt deze verstedelijkingsstrategie vigerend beleid. Om niet vooruit te lopen op de uitwerking van deze verstedelijkingsstrategie (en de principes en elementen van de huidige Ladder die daarin aan de orde komen) beperk ik mij in deze brief evenwel tot de huidige Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

Vereenvoudigde Ladder

De Ladder is in 2012 in artikel 3.1.6 Bro opgenomen. Per 1 juli 2017 is de Ladder vereenvoudigd, waarbij de zogenoemde «treden» zijn geschrapt.⁵ 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.

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 niet voor wanneer en waar gebouwd mag worden.

De Ladder is gericht op het tegengaan van leegstand en overcapaciteit. De Ladder stimuleert gemeenten om een goede afweging te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen en om onnodig bouwen in landelijk gebied te voorkomen. Daarbij is binnenstedelijk bouwen het uitgangspunt.

De Ladder is niet alleen van belang in geval van afnemende groei zoals in krimpgebieden en bij leegstand. Ook is zij van belang in spanningsregio's om bijvoorbeeld te voorkomen dat onnodig bebouwing, zoals bijvoorbeeld «verdozing» van het landschap plaatsvindt.

⁵ Stb. 2017, nr. 182. Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van artikel 3.1.6. als volgt: «*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien*».

Belangrijkste resultaten van het onderzoek

Het bureau Stedelijke Planning heeft onderzoek verricht naar de effecten en knelpunten van de Ladder voor duurzame verstedelijking op het gebied van wonen en heeft mogelijke oplossingen en aanbevelingen voorgesteld. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op wonen, andere stedelijke ontwikkelingen zijn niet bij dit onderzoek betrokken. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat zowel provincies als gemeenten in het algemeen positief zijn over de Ladder. Over het algemeen ervaren ze weinig knelpunten bij de uitvoering van de Ladder op het gebied van wonen. Zowel provincies als gemeenten zijn van mening dat de Ladder niet leidt tot een vertraging van woningbouwprojecten.

Uit het onderzoek komen twee belangrijke aandachtspunten naar voren; er wordt verschillend omgegaan met planuitval van harde plannen en de relatie tussen provincies en gemeenten verloopt wisselend. Aanbevolen wordt om aan te geven hoe in de Ladder beter rekening gehouden kan worden met planuitval en om een aantal definities in de Ladder verder te verduidelijken. Daarnaast vraagt de rol van de provincies ten opzichte van gemeenten nadere aandacht. Ook wordt aanbevolen de evaluatie van de Ladder op het gebied van wonen uit te breiden met de ervaringen van private partijen en met andere functies zoals detailhandel, leisure, kantoren en maatschappelijke voorzieningen. Ik zal hieronder ingaan op deze aanbevelingen.

Onderbouwing van behoefte en planuitval

Bij het opnemen van nieuwe woningbouwprojecten in een bestemmingsplan moet de behoefte aan woningen worden onderbouwd. Dit volgt niet alleen uit de Ladder in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro, maar ook uit de Algemene wet bestuursrecht.

Gemeenten geven aan dat woningbouwontwikkelingen zonder al te veel problemen kunnen worden onderbouwd. Lastiger vinden gemeenten het om rekening te houden met de planuitval van harde plannen. Een aantal gemeenten is voorstander van een regeling waarbij rekening wordt gehouden met de uitval van plancapaciteit. Ook door uw Kamer is gevraagd naar de mogelijkheden van overprogrammeren of opschorten van plannen die nog niet tot uitvoering kunnen komen.

Ik onderschrijf dat overprogrammeren op de korte en middellange termijn nodig kan zijn om het woningtekort in te lopen en om vertraging en planuitval op te vangen. De Ladder staat daarbij niet in de weg, mits deugdelijk wordt onderbouwd dat dit nodig is. Bij de Ladder gaat het erom dat gemeentebesturen aannemelijk maken dat er behoefte bestaat – binnen een door hen aangegeven periode – aan de in het plan voorziene woningbouw. Daarbij kan de behoefte ook over een langere periode dan 10 jaar worden gezien, de actualiseringsplicht in de Wro is immers geschrapt en daarmee ook de planperiode van 10 jaar.⁶

De Ladder vormt geen beletsel voor een werkwijze waar door het naar voren halen van woningbouwplannen op korte of middellange termijn overcapaciteit optreedt, zolang op langere termijn maar (weer) in de pas wordt gelopen met de voorziene behoefte aan woningen in een regio.

⁶ Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen), Stb 2018, nr. 138.

Ik ben geen voorstander om een vast percentage van overprogrammeren voor harde plancapaciteit in de Ladder mogelijk te maken, zoals lid Koerhuis in de initiatiefnota over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw voorstelt.⁷ De onderbouwing van de behoefte is maatwerk. Hierbij kunnen verschillende aspecten een rol spelen zoals de omvang van het tekort aan woningen, de mate van planvertraging en planuitval, kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan woningen en inzicht in het planologisch schrappen van plannen die niet worden uitgevoerd.

Het standaard mogelijk maken van overprogrammering in regio's met afnemende groei of krimp gaat voorbij aan het doel van de Ladder, namelijk zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand en overcapaciteit. In regio's die geen grote tekorten kennen kan overprogrammeren tot nieuwe problemen leiden zoals verspreide bebouwing, onnodig bouwen in het groen en onrendabele investeringen in voorzieningen en infrastructuur. Dergelijke overcapaciteit is in het kader van de Ladder niet goed te onderbouwen.

Schrappen of opschorten van in bestemmingsplan (of straks omgevingsplan) opgenomen woningbouw

Om ruimte te creëren voor nieuwe woningbouwplannen die aansluiten bij de marktvraag en tijdig gerealiseerd kunnen worden, kan het nodig zijn om plannen die niet of niet op redelijke termijn zullen worden gerealiseerd te schrappen. Daarbij kunnen gemeenten planschade voorkomen door te zorgen dat de bestemmingswijziging, waarmee bouwtitels worden wegbestemd, voorzienbaar is.

Onder de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan regels omtrent fasering van woningbouw worden opgenomen waarbij woningbouwplannen op termijn kunnen worden gesteld. Ook is het mogelijk om het realiseren van een bouwplan te koppelen aan de beschikbare behoefte-ruimte binnen de afgesproken woningbouwprogrammering. Hiermee wordt een grotere flexibiliteit binnen de programmering mogelijk gemaakt.

Structuurvisies, omgevingsvisies en de Ladder

De motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap vraagt om te overwegen de gemeentelijke structuurvisie als toereikende grondslag voor de Laddertoetsing aan te wijzen. Ik ben echter geen voorstander van dit verzoek. Structuurvisies zijn globale, vormvrije beleidsmatige plannen.⁸ Dit geldt ook voor de omgevingsvisie onder de Omgevingswet. Tegen beide visies staat ook geen beroep bij de bestuursrechter open. Tegen het toepassen van de Ladder bij structuur- of omgevingsvisies bestaat het bezwaar dat de bestuursrechter zou moeten gaan toetsen of de Ladder hierin correct is toegepast. Daarmee zouden impliciet eisen worden gesteld aan structuur- of omgevingsvisies, terwijl zij nu vormvrij zijn. Hiermee zouden Ladderaspecten in een structuur- of omgevingsvisie een normatief karakter krijgen. Dat past niet bij de gewenste scheiding van beleid en normstelling die ten grondslag ligt aan de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet. Bovendien zijn deze visies in veel gevallen te abstract om als toetsingskader voor concrete initiatieven te dienen. Alleen op bestemmings- of omgevingsplanniveau kan de bestuursrechter toetsen of de Ladder correct is toegepast.

⁷ Kamerstuk 35 177, nr. 2

⁸ Zie ook Nota van toelichting bij het Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking, Stb. 2017, nr. 182, blz. 13.

Provinciale verordeningen en de Ladder

De motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap vraagt ook te overwegen om over te gaan tot een verbod voor de provincies tot nadere regelgeving ter verfijning van de Ladder.⁹ Met de vereenvoudigde Ladder is het al niet meer mogelijk dat provincies een eigen «laddersystematiek» mogen hanteren. Provincies mogen nog wel aanvullende regels stellen mits deze niet strijdig zijn met de Ladderregels in de Bro en zij rekening houden met de eerder doorgevoerde vereenvoudiging. Een verbod tot het stellen van aanvullende regels is mijns inziens te verstrekkend en overbodig. Het merendeel van de provinciale verordeningen bevat geen regels over de Ladder. In een aantal verordeningen (bijvoorbeeld provinciale omgevingsverordening Drenthe) is nog wel een verwijzing naar de Ladder opgenomen, maar zijn geen aanvullende regels opgenomen die verder gaan dan de Ladder.

Regionale programmering en afstemming gemeenten – provincies

Hoewel de term «regionale» al is geschrapt bij de vereenvoudigde Ladder blijft regionale afstemming wel van groot belang ter onderbouwing van de woningbouwbehoefte. Provincies en gemeenten onderschrijven het belang van een goede samenwerking en afstemming, waarbij zij elk hun eigen rol, taken en verantwoordelijkheden hebben. Provincies hebben bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het stimuleren van regionale samenwerking en het opstellen van actuele provinciale of regionale woningbouwprogramma's. Uit het onderzoek komt naar voren dat inzichten tussen gemeenten en provincies over de wijze waarop door provincies hieraan invulling wordt gegeven kunnen verschillen en in sommige gevallen tot discussie kunnen leiden. Om tot een voor provincies en gemeenten bevredigende handelwijze te komen, zal ik samen met onder meer IPO en VNG bekijken hoe een goede balans tussen provinciale betrokkenheid en regie enerzijds en ruimte voor gemeenten anderzijds kan worden gevonden.

Begrippenkader

Een aanbeveling in het onderzoeksrapport is het verder verduidelijken van de Ladder door deze te voorzien van duidelijke definities. Bij de vereenvoudiging van de Ladder is er echter voor gekozen om de definities niet te wijzigen. Niet alleen omdat dankzij de jurisprudentie de begrippen in de praktijk goed hanteerbaar zijn geworden, maar ook omdat het aanpassen van definities in de praktijk weer nieuwe jurisprudentie tot gevolg zal hebben. Ik wil de nog bestaande onduidelijkheden nog wel nader toelichten in de Handreiking.¹⁰

NOVI

In de ontwerp NOVI is een programma Verstedelijking en Wonen aangekondigd waarin een verstedelijkingsstrategie met o.a. provincies en gemeenten zal worden uitgewerkt. Hiermee wil ik de afstemming en de samenwerking verbeteren over de grenzen van beleidsterreinen en bestuurslagen heen om zo tot snellere resultaten en duurzame oplossingen te komen. In het kader van dit programma zal ook bezien worden voor welke elementen van de strategie het wenselijk is om deze juridisch vast te leggen en wat dit betekent voor de huidige Ladder. Een uitbreiding

⁹ Zie ook Nota van toelichting bij het Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking, Stb. 2017, nr. 182, blz. 11.

¹⁰ De Handreiking is te raadplegen via www.infomil.nl.

van de evaluatie van de Ladder naar de ervaringen van partijen met de andere functies zoals kantoren, detailhandel en leisure wil ik dan in dat licht bezien.

Tot slot

Ten slotte wil ik samen met VNG en IPO de komende periode gebruiken om concrete voorbeelden bijeen te brengen die kunnen helpen bij de toepassing van de Ladder. Deze zal ik opnemen in de Handreiking. Daarbij betrek ik nadrukkelijk de mogelijkheden voor provincies om een bandbreedte te hanteren voor de regionale woningprogrammering inclusief de werkwijzen hoe om te gaan met planuitval en genoemde overprogrammering. Daarnaast blijf ik vanuit mijn departement ondersteuning bieden aan gemeenten bij de toepassing van de Ladder. Het Expertteam Woningbouw kan gemeenten ondersteunen met betrekking tot diverse vraagstukken rond gebiedsontwikkeling, waaronder ook de toepassing van de Ladder. Ook kunnen gemeenten vragen over de Ladder voorleggen aan de helpdesk.¹¹

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ <https://www.infomil.nl/helpdesk/>