

Planbureau voor de Leefomgeving

Gemeenten op de Ladder

*Naleving, toepassing en
doorwerking van de Ladder voor
duurzame verstedelijking*

David Evers, Wim Blom (PBL)
Seminar 'De nieuwe Ladder' BSP/Stibbe
22 september 2016, Rotterdam



Indeling presentatie

- **Monitor Infrastructuur en Ruimte**
 - Kwantitatief onderzoek: toelichtingen
 - Naleving van de Ladder 2012-2016
 - Toepassing van de Ladder 2012-2016

- **Gemeenten op de Ladder (2016)**
 - Kwalitatief onderzoek: interviews
 - Relatief belang/impact van de Ladder
 - Soort impact (proces, inhoud)
 - Mening over de ladder

- **Implicaties voor het wijzigingsvoorstel**



Monitor Infrastructuur en Ruimte



Monitor Infrastructuur en Ruimte



■ Context

- MIR op verzoek van de Tweede Kamer
- Monitor van de 13 nationale belangen
- Meting van de Ladder: 2014 & 2016

■ Indicatoren

- Naleving (wordt de Ladder voldoende toegepast?)
- Toepassing (hoe wordt de Ladder toegepast?)

■ Methode

- Beoordeling van bestemmingsplantoelichtingen

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Nederland concurrerend, bereikbaar,
leefbaar en veilig



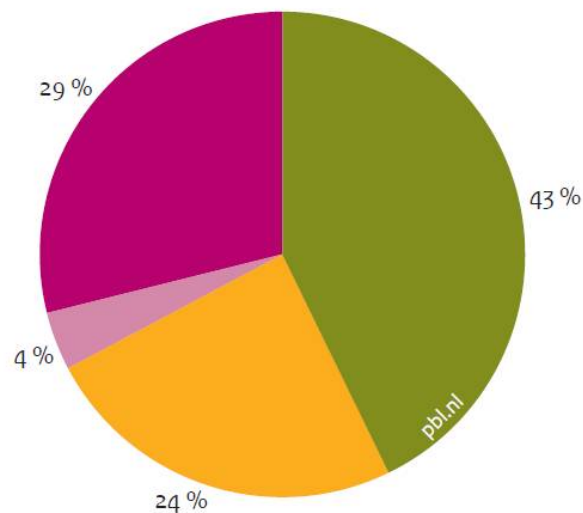
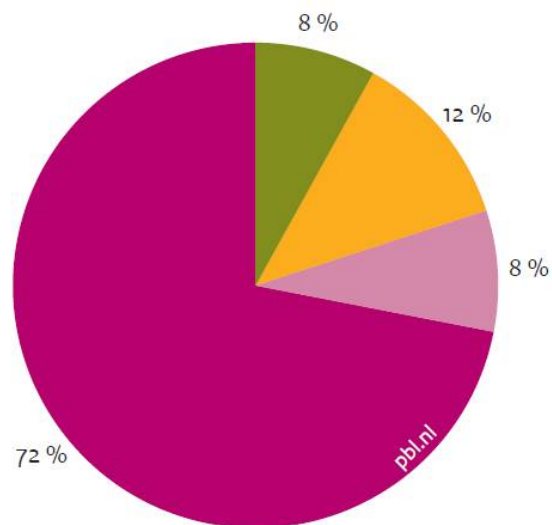


MIR: naleving Ladder

Naleving van Ladder voor duurzame verstedelijking in Ladderplichtige bestemmingsplannen

1/10/2012 – 1/1/2014

1/1/2014 – 1/1/2016



Naleving slecht in 2014, maar veel beter in 2016

Lijkt ingepast in planprocessen, minder pijplijneffect

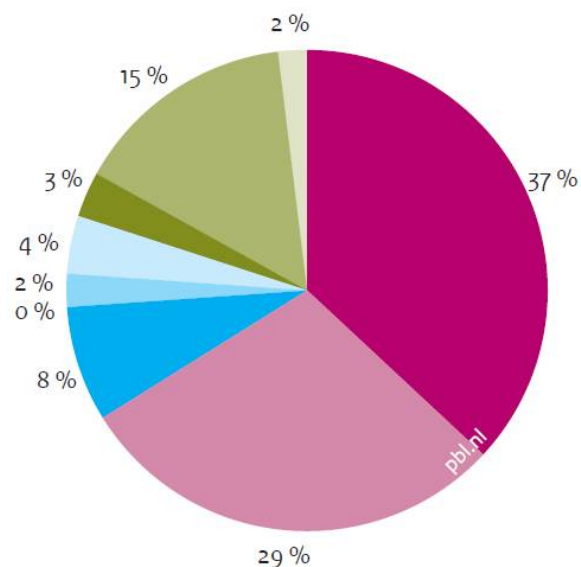
- Volledige toepassing
- Sommier/gebreekte toepassing
- Argument waarom niet toegepast
- Geen expliciete toepassing (mogelijk wel impliciete toepassing)



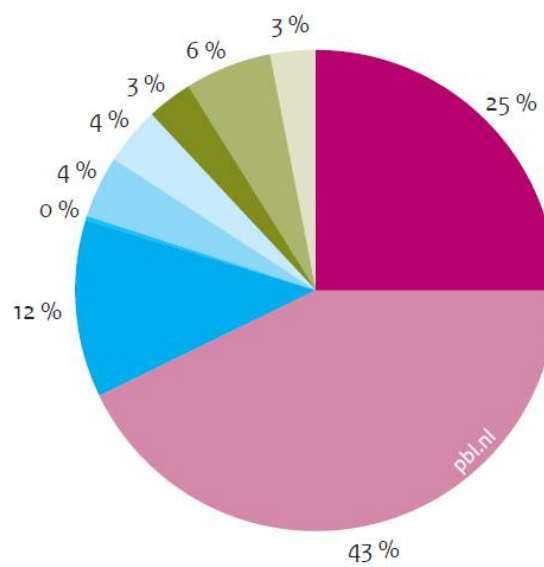
MIR: toepassing Ladder

Hoofdkarakter van ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

1/10/2012 – 1/1/2014



1/1/2014 – 1/1/2016



Woningbouw in de meerderheid; weinig commerciële vastgoed (aanleiding v/d Ladder)

Steeds vaker plannen onder de 'laddergrens'

Ook: T1 het meest uitgebreid toegepast; veel BSG bij T2



Gemeenten op de Ladder



Gemeenten op de Ladder

■ **Aanleiding**

- MIR geeft weinig zicht op daadwerkelijke effect van de ladder op de planvorming
- Meeste geluiden over effecten komen van experts / focusgroepen

■ **Methode**

- Random steekproef van gemeenten (n= 43)
- 'dubbelblind' interviews met ervaren RO-ambtenaren
- Kwalitatieve analyse resultaten (codes, Likertschaal, etc.)

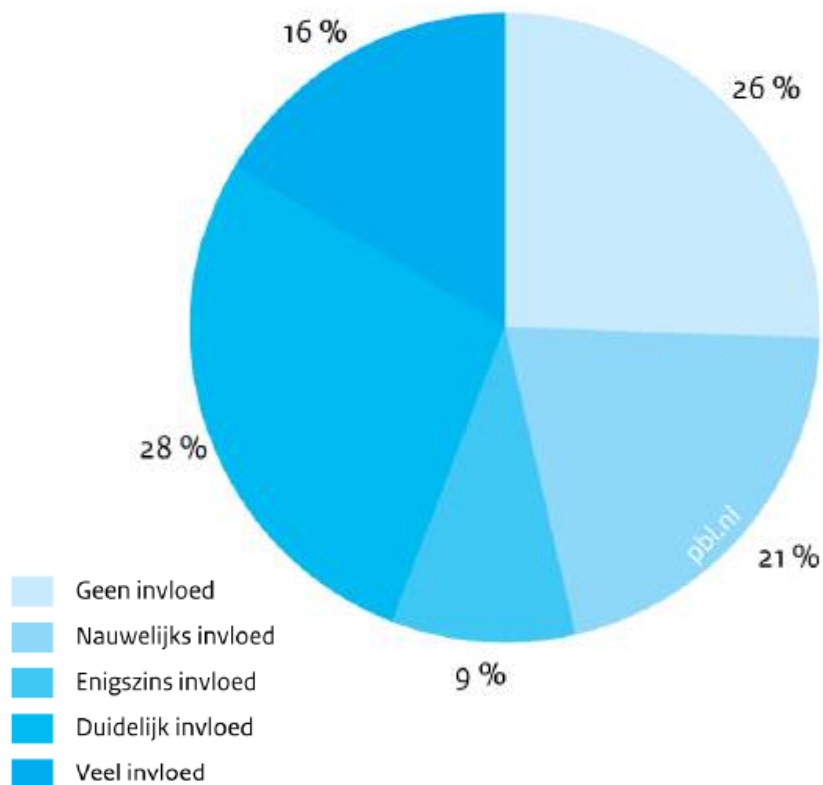


Globale effecten op de planvorming

- Mate van ' bezig zijn ': ladder spontaan genoemd bij open vragen
 - Ongeveer 50% noemen het na 4 vragen. Valt tegen.
 - Ongeveer 25% melden geen of nauwelijks invloed

- Waarom geen/nauwelijks invloed?
 1. Ruimtelijke omstandigheden
 2. Taak van initiatiefnemer
 3. Toepassing achteraf
 4. Niet belangrijk
 5. 'deden wij al'

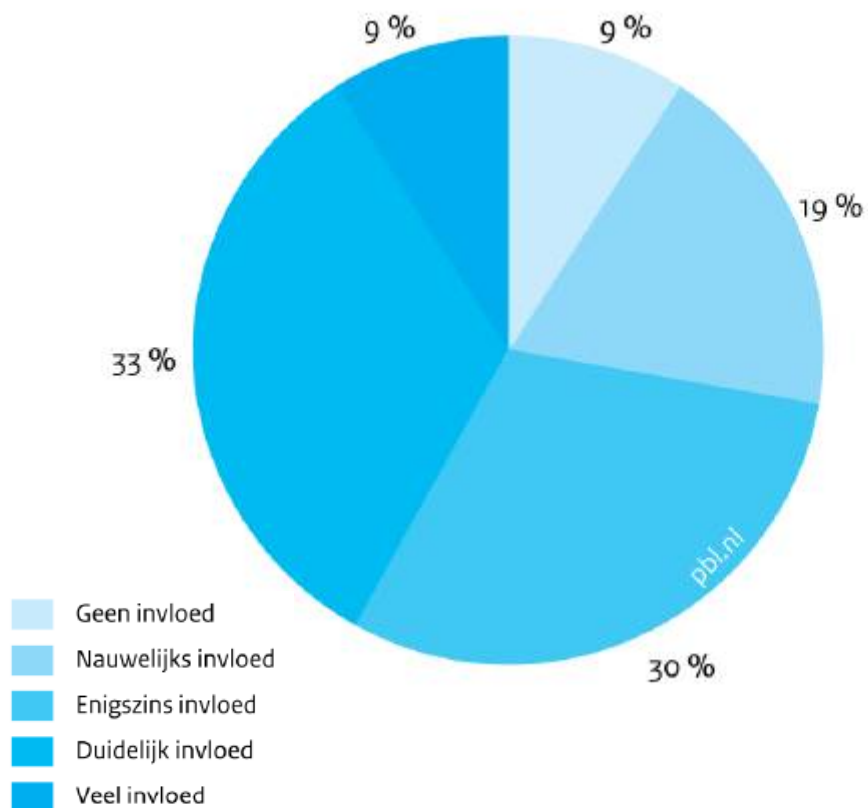
Soort effecten: inhoud



- Programma woningbouw
- Locatiebeslissingen
- Belemmert 'slechte plannen'



Soort effecten: proces



- Meer tijd, moeite, kosten
- Regionale afstemming
- Dwingt tot nadenken



Negatieve geluiden

"De doelstelling van de ladder is goed [... maar] Het schiet zijn doel voorbij"

"De Ladder [brengt] meer kosten, meer moeite, meer risico's en meer tijdrovende procedures met zich mee. Het werkt vertragend en je geeft potentiële bezwaarmakers meer munitie om een plan af te schieten."

"Als je aan de voorkant meer wil loslaten en meer wil decentraliseren, je aan de achterkant dan niet alles dicht moet timmeren en juridificeren met een verplichte Ladder"



Positieve geluiden

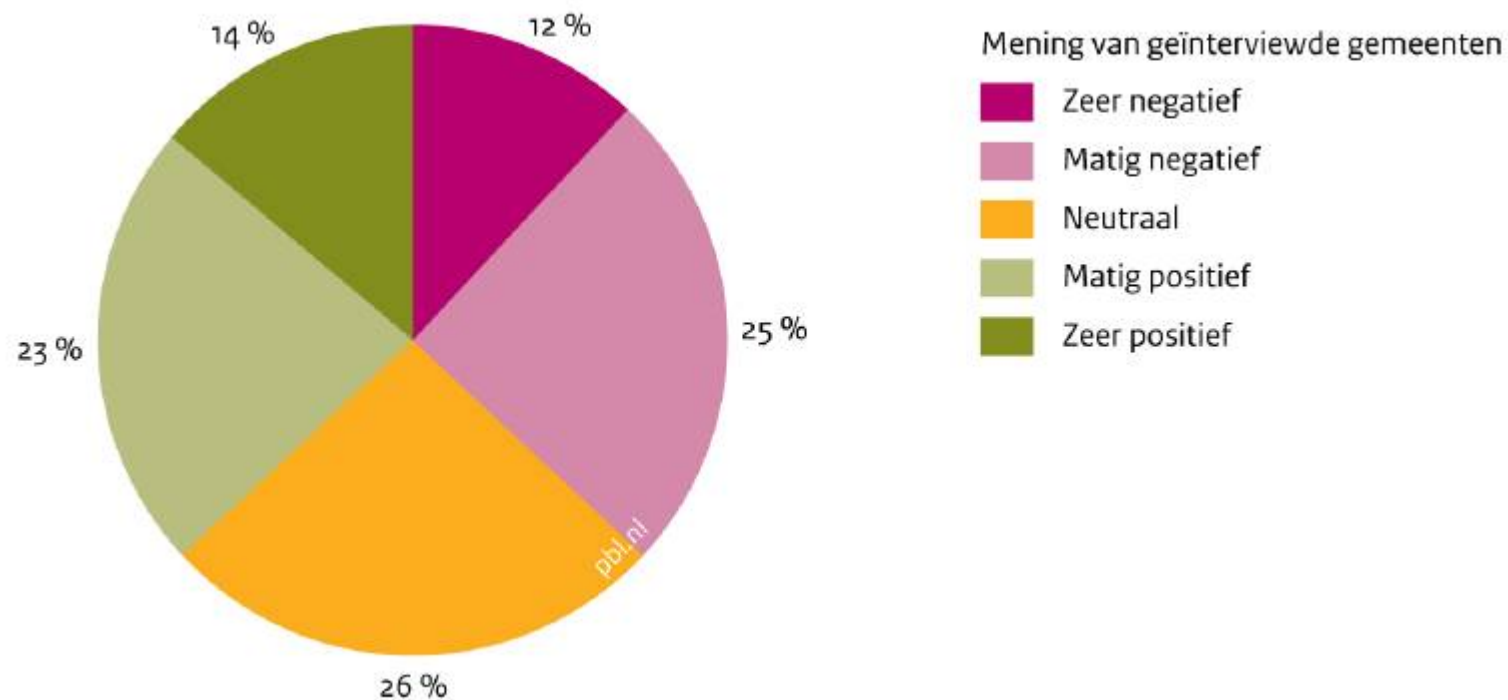
"Door het Rijksbeleid zijn we ons ervan bewust geworden dat je goed moet nadenken. In de oude situatie kwam je een probleem tegen en deed je snel je ogen dicht."

"Vroeger konden bepaalde plannen er onbewust makkelijk doorheen gedrukt worden. Het dwingt je tot het maken van een goede afweging. Hierbij is er niet meer sprake van 'vriendjespolitiek', dit is voor ons als ambtenaren positief."

"Als je je beleid samen met de regio op orde hebt, dan hoeft het proces echter niet per se vertraagd te worden."



Meningen over de Ladder





Dank u wel!



bijlage

Implicaties voor 'nieuwe Ladder'



Implicaties voor het wijzigingsvoorstel

■ **Wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking**

De voorgestelde wijzigingen zijn:

- Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.
- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip "actuele regionale behoefte" vervangen door het eenvoudiger begrip "behoefte".
- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen.

De verwachting is dat de Ladder door deze wijzigingen beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.



Implicaties voor het wijzigingsvoorstel

- Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Deels betreft dit een cosmetische verandering. Wel kan het instrument geen 'Ladder' meer genoemd worden.
- Voor een deel is dit methodologisch. De Ladder, zoals beschreven in de handreiking van het ministerie, bestaat uit een keuzeboom. Door de afschaffing wordt impliciet ook deze werking losgelaten.
- Bij de samenvoeging van de afzonderlijke treden verdwijnt de derde trede over multimodaliteit. Deze keuze is in overeenstemming met zowel de bevindingen van de MIR als dit onderzoek.



Implicaties voor het wijzigingsvoorstel

- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.
- Onduidelijk. Twee mogelijkheden:
 1. Als het naast 'behoefte' altijd verplicht is, is het geen wijziging tov de huidige tweede trede.
 2. Als het een voorwaarde is om de Ladder toe te passen is het een liberalisering, niet een verduidelijking. 'Ladderplichtig' hangt nu van twee factoren af: (1) of het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt en (2) of het plangebied binnen bestaand stedelijk gebied valt. Door deze aanpassing wordt de ambitie om leegstand te bestrijden deels losgelaten; geen beperking op omvang vastgoedontwikkeling, mits deze binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt.



Implicaties voor het wijzigingsvoorstel

- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip “actuele regionale behoefte” vervangen door het eenvoudiger begrip “behoefte”.
- De eerste trede wordt in essentie afgeschaft. De eerste trede zorgde voor dat een lokaal initiatief dat financieel haalbaar is maar waaraan geen regionale behoefte bestaat, niet voldeed.
- Een reden waarom ‘regionaal’ geschrapt wordt is dat deze dubbelop zou zijn met de beschrijving van het verplichte vooroverleg in het kader van Bro art. 3.1.1. (IenM 2016c, p. 5). Dat artikel is echter heel algemeen, en heeft niet de regionale programmering als doel.
- Veel gemeenten zien namelijk de dwang tot regionaal overleg als positief, maar struikelen over het gebrek aan duidelijkheid over kwaliteitseisen. Dàt had explicieter gemaakt kunnen worden.



Implicaties voor het wijzigingsvoorstel

- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen.
- Dit onderwerp is nooit aan de orde gekomen tijdens de gesprekken met gemeenten. Toch lijkt deze verandering wel zinnig [...] Het is zeer wenselijk om een keuze te maken voor het een of het andere.