BMC
YACHT GROUP

Verkenning Ladder voor duurzame verstedelijking

Opvattingen van private partijen

Definitief rapport | 5 juni 2023

Partners in verbetering

Verkenning Ladder voor duurzame verstedelijking

Opvattingen van private partijen

Definitief rapport
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

H0 | Managementsamenvatting **1**
Aanleiding en focus 1
Methode 1
Conclusies 2
H1 | Introductie **4**
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doel en onderzoeksvragen 4
1.3 Aanpak en methode 5
1.4 Leeswijzer 6
H2 | Ladder voor duurzame verstedelijking **8**
2.1 De gewijzigde Ladder (2017) 8
2.2 Belemmeringen uit het onderzoek onder publieke partijen (2019) 9
2.3 Belemmeringen uit opiniërende informatie in de Kamer 10
H3 | Knelpunten en belemmeringen **13**
3.1 Private partijen aan het woord 13
3.2 Duiding bevindingen door geïnterviewde publieke partijen 15
H4 | Meerwaarde van de Ladder **17**
4.1 Private partijen aan het woord 17
4.2 Duiding bevindingen door geïnterviewde publieke partijen 18
H5 | Mogelijke aanpassing/afschaffing **19**
5.1 Private partijen aan het woord 19
5.2 Duiding publieke partijen 19
H6 | Conclusies **21**
6.1 Hoofdvragen 21
6.2 Deelvragen 21
Bijlage I | Overzicht gesprekken **24**
Bijlage II | Gespreksleidraad **25**
Colofon **27**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H0 | Managementsamenvatting

Aanleiding en focus

BMC is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd bij private partijen – zoals projectontwikkelaars en bouwbedrijven – te verkennen wat hun ervaringen zijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder). De aanleiding voor deze verkenning is een toezegging van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) aan de Tweede Kamer. Deze toezegging van de minister is een reactie op de motie van JA21 en VVD tijdens het tweeminutendebat Woningbouwopgave/Staat van de volkshuisvesting van 17 mei 2022, waarin het kabinet wordt opgeroepen om de Ladder uit de Omgevingswet te verwijderen om de bouwopgave in buitenstedelijke gebieden te versnellen[1].

Dit rapport behandelt de ervaringen van private partijen met de Ladder. De volgende vragen staan hierbij centraal:

> *Werkt de Ladder belemmerend voor verstedelijking (in het bijzonder voor woningbouw)? Als dit zo is: in welke situaties is dit het geval en wat aan de Ladder is een belemmering?*

Verdiepende vragen zijn:

- Wat aan de Ladder zorgt ervoor dat buitenstedelijk bouwen moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt?
- Zijn de belemmeringen voor kleine kernen anders dan voor grote kernen en steden?
- Zijn er (ook) andere oorzaken mogelijk die het bouwen bemoeilijken?
- Gaat het mogelijk om verschillende interpretaties door provincies, gemeenten en private organisaties?
- Zijn er voorbeelden te geven van concrete situaties waar de Ladder belemmerend werkt?
- Wordt de Ladder soms oneigenlijk gebruikt om andere beleidsdoelstellingen te realiseren dan waarvoor deze beoogd is?
- Wat betekent het als de Ladder wordt afgeschaft?
- Hoe zou de Ladder eventueel aangepast moeten worden en wat is daarvan het effect?

Methode

Deze vragen zijn beantwoord door middel van tien gesprekken met private partijen/koepels. Deze gesprekken vonden plaats aan de hand van een gespreksleidraad (zie bijlage II). Vervolgens zijn met acht publieke partijen (koepelorganisaties, provincies en gemeenten) gesprekken gevoerd. Hierbij zijn grotendeels dezelfde vragen gesteld aan de hand van dezelfde gespreksleidraad, en zijn resultaten uit de gesprekken met de private partijen voorgelegd.

[1] Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 905

BMC geeft als onafhankelijke partij een kwalitatieve duiding van de mogelijke knelpunten die uit deze verkenning naar voren komen. Het gaat om indicatieve bevindingen en tentatieve conclusies, niet om representatieve uitkomsten voor de groep private partijen/koepels. Bij de geselecteerde partijen is gestreefd naar spreiding over het land en grote en kleine organisaties. De resultaten van de verkenning zijn geanonimiseerd.

Conclusies

Weinig belemmeringen, maar volgens private partijen wel aanleiding voor afschaffing

Voor nieuwe stedelijke ontwikkeling geven diverse geïnterviewde private partijen aan dat zij sinds de laatste herziening van de Ladder in 2017 weinig belemmeringen meer ervaren. Desalniettemin worden er wel belemmeringen genoemd die niet zozeer projecten tegenhouden, maar wel de uitvoering verzwaren vanwege extra tijd en kosten. Bovendien ervaren private partijen geen meerwaarde van de Ladder. Zij pleiten dan ook voor afschaffing van de Ladder.

Geen verschillen in belemmeringen voor kleine kernen of grote kernen en steden

Geïnterviewde private partijen zien geen verschillen tussen kleine kernen en grote kernen/steden bij de toepassing van de Ladder bij kleine kernen en grote kernen/steden. Belangrijker dan kleine of grote kernen/steden zijn factoren als leegstand, draagvlak voor voorzieningen en/of toegankelijkheid/bereikbaarheid. Ook geven deze private partijen aan dat er wel een verschil is tussen gemeenten die zelf een visie en strategie hebben op de ontwikkelopgaven en bewust in eerste instantie kiezen voor 'inbreiding' vóór uitbreiding en gemeenten die die visie en strategie niet hebben. Bij deze eerste groep gemeenten wordt de Ladder volgens private partijen dan gebruikt om uitbreidingsplannen *on hold* te zetten/houden.

Grote verschillen tussen provincies

Geïnterviewde private partijen zien met name dat er in specifieke provincies te weinig sprake is van 'realiteitszin' met betrekking tot buitenstedelijke woningbouwmogelijkheden. Een van de grootste pijnpunten bij geïnterviewde private partijen is de strenge en uitvoerige toepassing van de Ladder door enkele provincies. Deze provincies zouden, aldus de private partijen, de Ladder onder meer inzetten ter bescherming van natuurgebieden en nationale en provinciale landschappen op plekken waar volgens inwoners, private partijen en gemeenten woningbouw nodig is.

Nieuwe lijn van het Rijk wordt ervaren

Pas sinds korte tijd wordt een nieuwe lijn ervaren door de private partijen, doordat het Rijk/de minister een ander standpunt ten aanzien van buitenstedelijk bouwen heeft dan er in de afgelopen twee kabinetsperiodes was. Dit houdt volgens geïnterviewde private partijen een rigide toepassing van de Ladder vanuit de provincie niet tegen.

Weinig concrete voorbeelden

Geïnterviewde private partijen brengen weinig recente voorbeelden naar voren waarbij de Ladder werd ingezet om woningbouwontwikkeling tegen te houden.

Oneigenlijk gebruik

Geïnterviewde private partijen geven aan dat de Ladder in enkele situaties 'oneigenlijk' wordt gebruikt. Lokale bestuurders willen volgens private partijen soms een bepaalde ontwikkeling tegenhouden en gebruiken dan de Ladder als middel om die ontwikkeling te vertragen of te blokkeren.

Aanpassing/afschaffing

Geïnterviewde private partijen zien geen goede mogelijkheden of voordelen om de Ladder aan te passen. Zij zijn van mening dat de huidige ruimtelijke ordeningsregels (provinciale verordeningen en bestemmingsplannen) voldoende zijn om het zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik te borgen. Met de huidige woningbouwopgave en -markt zien zij geen toegevoegde waarde van de Ladder. Als de Ladder wordt afgeschaft, zien private partijen voldoende beleidsmatige waarborgen om de goede inrichting van Nederland te borgen.

Belangrijkste signalen publieke partijen

Ten aanzien van de bevindingen van private partijen, geven de geïnterviewde publieke partijen de volgende reactie:

- Sinds de laatste herziening van de Ladder ontvangen de geïnterviewde publieke partijen weinig tot geen signalen van private partijen over knelpunten of belemmeringen bij woningbouw. Zij vragen zich hardop af waarom de belemmeringen van de Ladder nu worden onderzocht.
- Zeker nu het instrument door jurisprudentie helder is, horen publieke partijen weinig geluiden meer over de 'onvoorspelbaarheid' van de uitkomsten.
- De geïnterviewde publieke partijen zien een (grote) meerwaarde van de Ladder:
    - De Ladder bevordert een zorgvuldige afweging voor buitenstedelijk bouwen. Bovendien kan er met voldoende onderbouwing wél degelijk gebouwd worden.
    - De Ladder stimuleert het gesprek over de afweging van bouwen in het buitengebied en eventuele alternatieve (binnenstedelijke) locaties.
    - Een straatje erbij is soms al te veel. Publieke partijen zien de Ladder als bruikbaar instrument om ongewenste uitbreiding te voorkomen.
    - De Ladder bevordert de zorgvuldige integrale afweging en het gesprek tussen partijen/overheden. Dit is van belang vanwege water, natuur en landschap, maar ook met name vanwege de verkeersontsluiting van nieuwbouw aan de rand van bestaand bebouwd gebied.
    - De Ladder vraagt soms om extra bewijslast, maar uiteindelijk levert dat in hun ogen betere en meer inhoudelijke gesprekken op over de afweging waar te bouwen.
- Publieke partijen geven aan dat de afweging voor kleine kernen ligt aan het aantal woningen dat wordt toegevoegd aan bestaande voorraad; het gaat om de proportionaliteit en die afweging moet lokaal worden gemaakt.
- Evident is dat het belang van ontwikkelaars en het maatschappelijk belang soms uit elkaar lopen. De Ladder maakt dit inzichtelijk (en bespreekbaar).
- Publieke partijen constateren dat zij de dialoog over de Ladder met private partijen moeten aangaan.

H1 | Introductie

1.1 Aanleiding

Op 17 mei 2022 hebben JA21 en VVD tijdens het tweeminutendebat Woningbouwopgave/Staat van de volkshuisvesting in de Tweede Kamer een motie ingediend, waarin het kabinet wordt opgeroepen om de Ladder voor duurzame verstedelijking (in dit rapport wordt verder gesproken over 'de Ladder') uit de Omgevingswet te verwijderen om de bouwopgave in buitenstedelijke gebieden te versnellen[2]. JA21 gaf hierbij de toelichting dat de partij vanuit het hele land van verschillende stakeholders de feedback krijgt dat dit instrument blokkerend werkt. De indieners besloten de motie aan te houden, na een toezegging van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) dat hij gaat onderzoeken hoe de Ladder praktischer kan worden gehanteerd, ofwel wellicht zelfs [...] zou moeten worden gewijzigd.

De minister geeft in zijn brief inzake de Ladder van 26 oktober 2022[3] aan:

> '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.'

Kenniscentrum InfoMil definieert de Ladder als een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het bevoegd gezag moet voldoen aan een motiveringsvereiste als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt. De Ladder is van toepassing op stedelijke ontwikkelingen, zowel woningbouw als detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen (waaronder ook distributiecentra).

Voorliggende verkenning geeft inzicht in hoeverre bij woningbouw sprake is van belemmeringen en knelpunten bij private partijen bij toepassing van de Ladder.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Conform de toezegging van de minister heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) BMC gevraagd bij private partijen – zoals projectontwikkelaars en bouwbedrijven – te verkennen of de Ladder belemmerend werkt voor verstedelijking (in het bijzonder voor woningbouw), in welke situaties dit het geval is, en wat dan de belemmering van de Ladder is.

[2] Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 905
[3] Kamerstukken II 2022/23, 34682 nr. 104

Dit rapport behandelt de ervaringen van enkele private partijen met de Ladder bij woningbouwprojecten. De volgende vragen staan hierbij centraal:

> *Werkt de Ladder belemmerend voor verstedelijking (in het bijzonder voor woningbouw)? Als dit zo is: in welke situaties is dit het geval en wat aan de Ladder is een belemmering?*

Verdiepende vragen zijn:

- Wat aan de Ladder zorgt ervoor dat buitenstedelijk bouwen moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt?
- Zijn de belemmeringen voor kleine kernen anders dan voor grote kernen en steden?
- Zijn er (ook) andere oorzaken mogelijk die het bouwen bemoeilijken?
- Gaat het mogelijk om verschillende interpretaties door provincies, gemeenten en private organisaties?
- Zijn er voorbeelden te geven van concrete situaties waar de Ladder belemmerend werkt?
- Wordt de Ladder soms oneigenlijk gebruikt om andere beleidsdoelstellingen te realiseren dan waarvoor deze beoogd is?
- Wat betekent het als de Ladder wordt afgeschaft?
- Hoe zou de Ladder eventueel aangepast moeten worden en wat is daarvan het effect?
- Wat betekent het als de Ladder wordt afgeschaft of wat is de meerwaarde van de Ladder op dit moment?

1.3 Aanpak en methode

De antwoorden op deze vragen zijn verkregen door middel van verschillende gesprekken met private partijen/koepelorganisaties (zie bijlage I). Betrokken zijn tien private en acht publieke partijen/koepels, verspreid over het land en bestaand uit zowel grote als kleine organisaties. Een gespreksleidraad (zie bijlage II) is gebruikt tijdens deze gesprekken. Vervolgens zijn de hoofdlijnen uit de gesprekken met de private partijen voorgelegd aan publieke partijen, waaronder enkele provincies, gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). De resultaten van deze verkenning zijn geanonimiseerd. Deze bevindingen zijn slechts indicatief en conclusies zijn tentatief, en vertegenwoordigen niet de gehele groep private en publieke partijen.

BMC, als onafhankelijke partij, geeft een kwalitatieve duiding van de mogelijke belemmeringen en knelpunten van de Ladder die naar voren zijn gekomen uit deze verkenning. Deze belemmeringen en knelpunten zijn onderverdeeld in de driedeling ‘regelgeving’, ‘uitvoering’ en ‘beleving’:

- Regelgeving staat voor de feitelijke of objectieve beperking uit de Ladder en/of het geheel van regelingen dat door overheden gesteld wordt (in het Besluit ruimtelijke ordening [Bro] is de Ladder voor duurzame verstedelijking in artikel 3.1.6 opgenomen).
- Uitvoering staat voor belemmeringen en knelpunten die voortkomen uit de lokale uitvoeringspraktijk.

- Beleving staat voor belemmeringen en knelpunten die voortkomen uit het beeld of de emotie die er is bij private partijen over de Ladder en de hoeveelheid regels en lasten die daaruit voortvloeien. Dit betreft de ervaren subjectieve regel- en lastendruk.

We hebben hiervoor onderstaand analysekader ontwikkeld (zie Afbeelding 1), waarin de regelgeving, uitvoering en beleving geoperationaliseerd zijn. Deze operationalisatie van de drie elementen lag ten grondslag aan de interviews.

Afbeelding 1: Belemmeringen/knelpunten en meerwaarde van de Ladder, onderverdeeld naar regelgeving, uitvoering en beleving

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van bestaande kennis van en informatie over de Ladder. Het hoofdstuk geeft een introductie op de Ladder en laat zien wat de wijzigingen zijn van de nieuwe Ladder uit 2017. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de resultaten van de evaluatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking Wonen van juni 2019, die door Bureau Stedelijke Planning is opgesteld, en wordt een overzicht gegeven van opiniërende informatie uit de Tweede Kamer.

Hoofdstuk 3 is het resultaat van de interviewronde die BMC heeft uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de knelpunten en belemmeringen voor private partijen naar voren gebracht, met daarop een reactie van de geïnterviewde publieke partijen.
In hoofdstuk 4 is op basis van dezelfde interviews de meerwaarde van de Ladder naar voren gebracht. Ook hierbij zijn eerst de beelden van private partijen beschreven, gevolgd door een reflectie van publieke partijen.
Hoofdstuk 5 gaat nader in op de vraag of de Ladder gewijzigd of afgeschaft zou moeten worden in de ogen van de geïnterviewde private en publieke partijen.
Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusies.

H2 | Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 De gewijzigde Ladder (2017)

Gemeenten moeten de motivering voor nieuwe stedelijke plannen vastleggen aan de hand van de Ladder, om ruimte op een verantwoorde en duurzame manier te gebruiken, rekening houdend met toekomstige ruimtebehoeften en ontwikkelingen in de omgeving. Hierdoor geeft de Ladder uitvoering aan het nationale ruimtelijke belang, dat gericht is op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke beslissingen. Dit belang is vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte als onderdeel van een doeltreffende ruimtelijke ordening.

De Ladder is in 2012 ingevoerd en is van toepassing op bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub c in samenhang met artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo. De Ladder zoals deze in 2012 opereerde, kende drie tredes. De eerste trede vraagt naar regionale behoefte, de tweede trede vraagt of deze behoefte (of een deel daarvan) binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen kan worden en de derde trede onderzoekt of de locatie multimodaal ontsloten is of kan worden als er buitenstedelijk wordt uitgeweken.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 28 juni 2017 een overzichtsuitspraak gedaan over de Ladder. In de praktijk bleek de Ladder moeilijk toepasbaar en hij werd daarom vaak niet gebruikt. Het Rijk onderzocht met betrokken partijen oplossingen voor de problemen en wijzigde de Ladder op basis daarvan. Om gebruikers beter te ondersteunen bij de gewijzigde Ladder (1 juli 2017), heeft het Rijk een nieuwe handleiding opgesteld.

In de nieuwe Ladder zijn de bestaande definities overgenomen. De uitgezette lijn in de jurisprudentie blijft hiermee in stand. Er is een aantal wijzigingen doorgevoerd (Kenniscentrum InfoMil[4]):

- De begrippen ‘actuele’ en ‘regionale’ zijn verwijderd.
- Er zijn geen treden meer; de treden 1 en 2 zijn samengevoegd en trede 3 is verwijderd.
- Voor bouwen buiten bestaand stedelijk gebied is er een uitgebreide verplichting tot motiveren.
- Er is een nieuw artikellid toegevoegd voor de Laddertoets bij uitwerkings- en wijzigingsplannen. De Laddertoets kan dan worden doorgeschoven naar het moment van vaststelling van het plan.

De Laddertoets moet alleen worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is en uit twaalf woningen of meer bestaat (volgens jurisprudentie). In deze toets moet de behoefte aan de woningen worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het

[4] https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/

schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Bij de bepaling van de behoefte spelen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve (bijvoorbeeld woningtypen en woonmilieus) aspecten een rol.

2.2 Belemmeringen uit het onderzoek onder publieke partijen (2019)

In 2019 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd[5] over de uitkomsten van een onderzoek[6] naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de toepassing van de Ladder duurzame verstedelijking bij woningbouwprojecten. De minister vatte de uitkomst als volgt samen:

> '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.'

De bevindingen uit dit onderzoek, verricht door Bureau Stedelijke Planning (BSP), zijn als volgt samen te vatten:

- Gemeente en provincie waren 'op zich' positief over de Ladder. De Ladder bevordert bouwen in het binnenstedelijk gebied en een aantal provincies vond de Ladder een belangrijk instrument om gemeenten aan te zetten om tot een goede afweging te komen van woningontwikkelingen.
- Gemeenten ervoeren in het algemeen weinig knelpunten doordat:
    - er sprake is van een substantiële woningbouwbehoefte;
    - de meeste ontwikkelingslocaties binnenstedelijk zijn gesitueerd;
    - bezwaren en juridische procedures in aantal beperkt waren en doorgaans gepaard gingen met bezwaar op andere onderdelen van de ontwikkeling.
- Wel zijn er knelpunten ervaren voor andere functies dan wonen.

De nadelen van de Ladder, aldus BSP, zijn:

- Het opstellen van een project-ladder kost tijd en wordt aangegrepen als middel om bezwaar te maken.
- De Ladder levert soms spanning op tussen gemeente en provincie over de controlerende rol van de provincie. Gemeenten geven aan dat de provincie zich door middel van de Ladder (te) gedetailleerd bemoeit met de woningbouwontwikkelingen. De betrokken provincies geven aan dat als hun taak te zien, als gevolg van de decentralisatie van de ruimtelijke ordening van het Rijk naar de provincies. De provinciale prognoses zijn niet altijd actueel en houden onvoldoende rekening met specifieke doelgroepen zoals expats.
- De Ladder is meer gericht op de aantallen woningen dan op de kwaliteit/het type woning waaraan behoefte is.

[5] Kamerstukken II 2019/20, 34 682, nr. 30
[6] Bureau Stedelijke Planning b.v., Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking Wonen, juni 2019. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Een enkele betrokken gemeente had kritiek op de regionale woningbouwprogrammering, omdat de aanpak te weinig gemeentespecifiek is. Het adagium 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' geldt. De programmering wordt niet bepaald door de actuele prognoses of een logische gebiedsindeling.

Enkele betrokken gemeenten vroegen zich in het onderzoek af wat de toegevoegde waarde van de Ladder is. Veel gemeenten hadden al het voornemen om binnenstedelijk te bouwen. Provincie en gemeenten hadden in een aantal gevallen verschillende opvattingen over de rol en wijze van toepassing van de Ladder van de provincie, die in het onderzoek van BSP zijn geduid in termen als stringent, gedetailleerd, star en inflexibel.

De Ladder is gewijzigd op 1 juli 2017. BSP constateert dat een groot deel van de provincies en gemeenten geen verandering heeft gemerkt. Anderen vonden de Ladder duidelijker en gemakkelijker geworden. Ook het feit dat de provincie naast de Rijksladder niet langer een eigen Laddersystematiek mag hanteren, ervoeren gemeenten als positief.

In het BSP-onderzoek heeft het ministerie van BZK twee belangrijke aandachtspunten meegekregen:

- Er werd verschillend omgegaan met planuitval van harde plannen en de relatie tussen provincies en gemeenten verliep wisselend. Aanbevolen werd 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. BSP adviseerde het gebruik van een vast aandeel planuitval, stoplicht- of ijskastmodel, plannen met uitwerkingsplicht, een langere planperiode, voorzienbaarheid, en een fasering op te nemen.
- Er is destijds aandacht gevraagd voor de rol van de provincies ten opzichte van gemeenten. Er werd 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.

De minister heeft naar aanleiding van deze aanbevelingen met de VNG en het IPO concrete voorbeelden bijeengebracht die konden helpen bij de toepassing van de Ladder. Deze zijn opgenomen in de Handreiking.

2.3 Belemmeringen uit opiniërende informatie in de Kamer

In de Tweede Kamer kwam de Ladder de afgelopen jaren een aantal keren aan de orde. Hieronder is een overzicht opgenomen van de standpunten van belanghebbenden of deskundigen die zich bij de Kamer hebben gemeld inzake de Ladder. Dit betreft informatie uit twee rondetafelgesprekken, over de Nederlandse Bouwopgave (7 december 2017) en over Binnen- en buitenstedelijk bouwen (29 oktober 2020).

Belang-hebbende/ deskundige	Datum	Aanleiding	Standpunt
Aedes	7 december 2017	Rondetafel-gesprek Nederlandse Bouwopgave	Met de Ladder voor duurzame verstedelijking is een overgang ingezet van bouwen op uitleglocaties naar binnenstedelijke ontwikkeling. Met deze Ladder programmeren gemeenten minder plannen dan voorheen, aangezien de 'harde plannen' de behoefteraming niet mogen overschrijden. Bij de binnenstedelijke plancapaciteit moet een overprogrammering mogelijk zijn, aangezien ook bij harde plannen sprake is van planuitval en vertragingen. Daarnaast is binnenstedelijk bouwen tijdrovender en duurder ten opzichte van uitleglocaties. Het Rijk moet de Ladder een werkbaar instrument maken en een stimulans geven om gereguleerde woningen op binnenstedelijk gebied sneller te realiseren. Daarnaast zal ook moeten worden ingezet op woningbouw op uitleggebieden om de enorme bouwopgave te realiseren.
Peter Boelhouwer (TU Delft)	7 december 2017	Rondetafel-gesprek Nederlandse Bouwopgave	De Ladder voor duurzame verstedelijking is bepaald geen stimulans om snel te bouwen. (...) Ook de keuze van de landelijke politiek om woningcorporaties forse beperkingen op te leggen (hun productie liep in drie jaar tijd met bijna twee derde terug), het geloof dat beleggers veel woningen zouden gaan bouwen en de RO-beperkingen (denk aan de Ladder voor duurzame verstedelijking) waren niet echt behulpzaam om de oplopende vraag te accommoderen en de productie te verhogen. (...) Om de woningbouwproductie over twee jaar op een substantieel niveau te krijgen is het verstandig om de onder paragraaf twee genoemde onevenwichtigheden te bestrijden. Concreet kan dan aan de volgende maatregel worden gedacht: het afschaffen/aanpassen van bestuurlijke belemmeringen, waaronder het versoepelen van de Ladder van duurzame verstedelijking.

Bouwend Nederland	7 december 2017	Rondetafel-gesprek Nederlandse Bouwopgave	De Kamer kan Bouwend Nederland helpen door de minister de ruimte die de Ladder voor duurzame verstedelijking biedt inzichtelijk te laten maken voor medeoverheden en kennis en kunde vanuit het Rijk (bijvoorbeeld over mogelijkheden die wetgeving al biedt) voor hen beschikbaar te maken.
VEH	7 december 2017	Rondetafel-gesprek Nederlandse Bouwopgave	Het Rijk moet belemmerend beleid voor provincies en gemeenten herzien of aanpassen. Een voorbeeld hiervan is de Ladder voor duurzame verstedelijking.
NEPROM	7 december 2017	Rondetafel-gesprek Nederlandse Bouwopgave	Zorg dat de Ladder voor duurzame verstedelijking minder als juridisch instrument werkt en meer als sturingsinstrument. Stel de Ladder binnen bestaand stedelijk gebied buiten werking voor woningbouw.
Landschap-penNL	29 oktober 2020	Rondetafel-gesprek Binnen- en buitenstedelijk bouwen	Gemeenten houden zich in het algemeen redelijk aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (al is 'landschap' zelden een argument om af te zien van bouwen in het landelijke gebied).
VNG	29 oktober 2020	Rondetafel-gesprek Binnen- en buitenstedelijk bouwen	Het verleggen van het accent naar realisatie in plaats van steeds opnieuw discussiëren over locaties en het waar mogelijk geven van voorrang aan locaties binnen bestaande kernen betekent dat (extra) energie en middelen moeten worden gericht op de complexe transformatielocaties. Daarom houden de overheden vast aan de (vereenvoudigde) Ladder voor duurzame verstedelijking. Bouwlocaties buiten bestaande kernen moeten goed worden onderbouwd, bijvoorbeeld omdat er in de omgeving geen alternatieven zijn, er knooppunten van openbaar vervoer buiten of aan de rand van bestaande kernen beter benut kunnen worden, of omdat het gaat om kleinschalige bouwmogelijkheden bij kleine kernen zonder transformatielocaties.

H3 | Knelpunten en belemmeringen

3.1 Private partijen aan het woord

In deze paragraaf wordt ingegaan op de geïnventariseerde knelpunten en belemmeringen.

3.1.1. Beperkte knelpunten en belemmeringen

Allereerst is van belang te constateren dat er de afgelopen jaren vooral binnenstedelijk is gebouwd en de Ladder dus geen rol speelde (want die is gericht op nieuwe stedelijke ontwikkelingen). Voor de geïnterviewde private partijen is het evident dat de bouwopgave voor 2030 dermate groot is dat in de komende jaren naast 'inbreiding'[7] ook uitbreiding nodig is.

Verder hebben private partijen verschillende beelden over de knelpunten en belemmeringen van de Ladder. Zo gaven deze partijen aan dat zij geen noodzaak voelen voor deelname aan het onderzoek, omdat zij op dit moment geen problemen ervaren met de Ladder. Geïnterviewde private partijen geven aan dat de Ladder de laatste jaren eigenlijk nauwelijks meer een relevante belemmering is, zeker sinds de vereenvoudiging van de Ladder in 2017. De belangrijkste knelpunten en belemmeringen die in gesprekken wel naar voren kwamen zijn hieronder toegelicht.

3.1.2. Regelgeving

Geïnterviewde private partijen noemen de extra onderzoekslast en extra tijd die de Ladder met zich meebrengt in de planfase. Dit is onder meer te wijten aan de inhuur van adviesbureaus voor de benodigde onderzoeken en onderbouwing voor de motiveringsplicht. Het resultaat is vaak een rapportage die in lijn is met hetgeen een initiatiefnemer al beoogt.

Ook brachten geïnterviewde private partijen naar voren dat de Ladder te laat in de procedure komt, omdat de afweging of gebouwd kan worden op een locatie gezien landschappelijke en/of natuurwaarden veel eerder plaatsvindt dan de inzet van de Ladder.

Naast de 'integrale' afweging van 'goede ruimtelijke ordening' is met de Ladder een apart sectoraal afvinklijstje toegevoegd. De vraag die geïnterviewden hierbij stellen is: wat maakt dat de belangen van de Ladder zwaarder wegen dan de andere belangen in 'goede ruimtelijke ordening'?

3.1.3. Uitvoering

Geïnterviewde private partijen constateren dat de Ladder door overheden verschillend wordt toegepast. Het belangrijkste genoemde verschil in toepassing is tussen de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland – en in mindere mate ook Utrecht – en de overige provincies. Private partijen ervaren dat Noord-Holland en Zuid-Holland veel extra regelgeving hebben ten opzichte van de nationale kaders van de Ladder en meer vragen dan volgens 'de letter van de

[7] Inbreiding is een stedelijke ontwikkelingsstrategie waarbij nieuwe gebouwen, voorzieningen of woningen worden gebouwd op lege of onderbenutte ruimte binnen bestaande stedelijke gebieden.

wet' nodig is. De andere provincies hebben ook een standpunt over het stimuleren van verdichting, maar daar ervaart men meer ruimte voor afweging en het goede gesprek. Mogelijke verklaringen voor de grondhouding van Noord-Holland en Zuid-Holland in het – in de ogen van private partijen – te stringent toepassen van de Ladder, zouden volgens geïnterviewden de grotere druk op de ruimte, bescherming van natuur, landschap, recreatie en de beperkte beschikbare ruimte kunnen zijn. Geïnterviewde private partijen geven aan dat Noord-Holland de Ladder inzet ter bescherming van natuurgebieden en nationale en provinciale landschappen op plekken waar volgens inwoners, private partijen en gemeenten woningbouw nodig is. Een andere opmerking is: 'In de praktijk leidde de Ladder ook tot situaties waarbij een ambtenaar van de provincie de ene dag aan tafel zat om nieuwe locaties te zoeken en de volgende dag een plan moest tegenhouden'.

In de ogen van private partijen zijn de belangrijkste verschillen tussen gemeenten in de toepassing van de Ladder het gevolg van het onderscheid of gemeenten een visie en strategie hebben op de ontwikkelopgaven en bewust kiezen voor eerst inbreiding en dan pas uitbreiding. Hier wordt de Ladder dan gebruikt om uitbreidingsplannen 'on hold' te zetten/houden. Men constateert echter dat er bij de uitbreidingsstrategie van gemeenten ook nog veel 'zachte planvoorraad'[8] aanwezig is.

Geïnterviewde private partijen zien geen verschillen tussen kleine kernen en grote kernen/steden bij de toepassing van de Ladder. Belangrijker dan kleine of grote kernen/steden zijn factoren als leegstand, draagvlak voor voorzieningen en/of toegankelijkheid/bereikbaarheid. De omvang van de uitbreiding moet proportioneel zijn, dus meer woningen bij een grotere kern dan bij een kleine.

Verder zien de geïnterviewde private partijen een verschil tussen het Rijk en de provincies. Zij constateren dat het Rijk de laatste jaren 'meer realiteitszin' heeft met betrekking tot buitenstedelijke woningbouwmogelijkheden. Met de realiteitszin gaat het om de nieuwe lijn van de minister voor VRO ten aanzien van buitenstedelijk bouwen ten opzichte van de afgelopen twee kabinetsperiodes. Men vraagt zich af of dit is doorgedrongen bij provincies en constateert dat een rigide toepassing van de Ladder door de provincie deze ontwikkeling belemmert.

Geïnterviewde private partijen constateren dat toepassing van de Ladder soms afhankelijk is van de politieke achtergrond van de betrokken bestuurder en daardoor 'willekeurig' wordt toegepast. Deze partijen constateren dat de Ladder soms meer rigide wordt toegepast als bestuurders, gemotiveerd vanuit hun politieke kleur, minder geneigd zijn tot het toestaan van buitenstedelijke woningbouw.

Geïnterviewde private partijen geven aan dat de Ladder in enkele situaties 'oneigenlijk' wordt gebruikt. Lokale bestuurders willen soms een bepaalde ontwikkeling tegenhouden en gebruiken dan de Ladder als middel om die ontwikkeling te vertragen of te blokkeren.

[8] Zachte plancapaciteit is een term uit de ruimtelijke ordening en betreft bouwplannen en -projecten die wel in plannen zijn opgenomen, maar nog geen bouwvergunning hebben.

Deelnemers aan het onderzoek geven geen/nauwelijks concrete voorbeelden, omdat veel ontwikkelaars en bouwbedrijven een beperkt werkgebied kennen en casussen al snel te herleiden zijn.

3.1.4. Beleving

Geïnterviewde private partijen geven aan dat de Ladder slechts als motiveringsplicht zou moeten gelden, maar zien dat gemeenten de Ladder vaak 'zwaarder' opvatten of hanteren dan louter als motiveringsplicht. Gemeenten willen dan anticiperen op (verwachte) bezwaarmakers en juridische procedures. Het instrument van de Ladder is te 'star' en wordt volgens deze partijen niet goed gebruikt. Zo wordt aangegeven: 'Ontwikkelaars en bouwbedrijven hebben echt niet de intentie om natuurgebieden plat te gooien, maar willen gericht en slim bouwen. Het ontbreekt te vaak aan goede argumenten als ontwikkelingen worden tegengehouden'.

Ook wordt geconstateerd dat we te maken hebben met de grote landelijke woningbouwopgave, hetgeen ook vraagt om landelijke actie. Lokaal is er 'veel goede wil', maar daar is geen lokale doorzettingsmacht. Er zijn te veel schakels, het onderwerp is verdeeld over meerdere wethouders. Men kijkt naar elkaar en overlegt zonder knopen door te hakken. Er is behoefte aan een ministerie dat hierover gaat en met verstand van zaken handelt. Uitspraken over waar het land naartoe moet zijn gewenst. De belangen zijn te complex.

3.2 Duiding bevindingen door geïnterviewde publieke partijen

Bovenstaande constateringen die aan de hand van interviews met private partijen zijn gedaan, zijn vervolgens aan acht publieke partijen 'voorgelegd' (zie bijlage I).

Veel van de geïnterviewde publieke partijen geven hetzelfde signaal af als private partijen: sinds de laatste herziening van de Ladder worden er weinig knelpunten of belemmeringen ervaren. Dit bevestigt het beeld uit het onderzoek van BSP uit 2019 (zie paragraaf 2.2). Diverse publieke partijen vragen zich in de gesprekken in het kader van deze verkenning dan ook hardop af waarom het signaal van de belemmeringen van de Ladder nu wordt onderzocht. Ze ontvangen weinig tot geen berichten van private partijen dat de Ladder knelpunten of belemmeringen oplevert bij het realiseren van de woningbouwbehoefte.

De geïnterviewden kunnen zich weinig tot geen recente voorbeelden voor de geest halen waarin de Ladder werd ingezet om een ontwikkeling tegen te houden. Zeker nu het instrument door jurisprudentie helder is, horen veel publieke partijen weinig geluiden meer over de 'onvoorspelbaarheid' van de uitkomsten.

Provincies noemen de geluiden van private partijen 'onbegrijpelijk' en nemen het signaal ter harte door nog eens goed de eigen communicatie tegen het licht te houden. Zij denken dat er mogelijk nog wat te winnen valt als de communicatie met private partijen wordt verbeterd. Gemeenten vinden de signalen van private partijen minder 'onbegrijpelijk'. Zo geeft een

gemeente aan dat het in deze markt voorstelbaar is dat alle kleine belemmeringen worden afgeschaft om de grote woningbouwopgave te realiseren, zo ook de Ladder.

In reactie op private partijen die constateren dat de Ladder wordt gebruikt om buitenstedelijk bouwen zoveel mogelijk tegen te houden, wordt aangegeven dat er inderdaad een zorgvuldige afweging wordt gevraagd, maar dat er met voldoende onderbouwing vaak wel gebouwd kan worden. Private partijen denken soms ten onrechte dat de Ladder bijvoorbeeld ook ingaat op het provinciaal landschap, maar daarvoor gelden andere ruimtelijke regels. Geïnterviewde publieke partijen zien bij private partijen onduidelijkheid over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Vaak zijn er andere ruimtelijke regels dan de Ladder die ontwikkelingen belemmeren; in de beeldvorming wordt de Ladder als oorzaak aangewezen.

In reactie op het door private partijen genoemde punt dat de Laddertoets te sectoraal is, geven diverse publieke partijen aan dat dat niet uniek en ook geen bezwaar is. Er zijn diverse 'sectorale' toetsen, zoals de Watertoets.

Met betrekking tot de kleine kernen geven geïnterviewde publieke partijen een verschillend beeld: provincies hanteren in de regel geen specifiek beleid voor kleine kernen. Zij vinden dit een afweging voor gemeenten. Ze geven aan dat de afweging voor kleine kernen ligt aan het aantal woningen dat wordt toegevoegd aan bestaande voorraad: het gaat om de proportionaliteit en die afweging moet lokaal worden gemaakt. Gemeenten geven in dit verband aan dat soms beleidsmatig de voorkeur wordt gegeven aan het laten groeien van grotere kernen ten opzichte van kleine kernen. Voor kleine kernen is 'een straatje erbij, er soms al één te veel'. Gemeenten geven aan dat de Ladder niet zozeer beperkend is voor kleine kernen, maar dat het vaak aan private partijen zelf ligt dat er niet gebouwd wordt, omdat projecten in kleine kernen commercieel niet interessant genoeg zijn.

Publieke partijen snappen het genoemde punt over de 'willekeurigheid' van besluiten wel, want de provincies zijn ook verschillend van aard en omstandigheden. In de ogen van sommige provincies wijzen bepaalde gemeenten naar de Ladder als reden voor het niet doorgaan van bepaalde projecten, terwijl ander beleid daarvoor verantwoordelijk is. Daardoor kan bij sommige private partijen het beeld ontstaan dat de Ladder belemmerend werkt.

Verder geven provincies aan dat het Rijk verschillende signalen afgeeft. Men ziet het signaal van het ministerie voor VRO dat de Ladder minder stringent moet worden toegepast. Tegelijkertijd stelt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bijvoorbeeld aan de hand van 'Water en Bodem-sturend' dat provincies de Ladder uitgebreider moeten toepassen.

H4 | Meerwaarde van de Ladder

4.1 Private partijen aan het woord

De geïnterviewde private partijen geven aan dat de Ladder op dit moment weinig tot niets toevoegt in een goede afweging voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Ladder kán een bruikbaar middel zijn om een goede afweging te maken voor de locatiekeuze en de kwalitatieve en kwantitatieve uitgangspunten. Men constateert dat de Ladder in 2012 is ingevoerd als procesvereiste in een ruimtelijke procedure met daarbij een afwijkingsmogelijkheid. Door deze toepassing ziet men geen meerwaarde (meer) voor de Ladder. Hieronder staan een aantal observaties en bevindingen ten aanzien van de mogelijke meerwaarde van de Ladder van de private én publieke partijen.

4.1.1. Regelgeving

Geïnterviewde private partijen geven aan dat de eis voor goede ruimtelijke ordening al verankerd is in bestaande regelgeving en dat dit de Ladder overbodig maakt.

De Ladder leidt er volgens een enkele geïnterviewde partij toe dat we optimaliseren op 'postzegelniveau' en het totaalplaatje uit het oog verliezen, terwijl het juist daarom gaat. Aanvullend is ook een reactie dat het niet zinvol is om voor ieder afzonderlijk project een Ladderonderbouwing te doorlopen. Het zou beter zijn dat een gemeente in beeld heeft wat er aan opgaven op welke locaties ontwikkeld zou kunnen worden. Vanuit een dergelijk inzicht zou het denkbaar zijn om een gemeentebrede Ladderonderbouwing te maken. Zo houdt de gemeente grip op de ontwikkeling van locaties en kan zij hierop sturen.

4.1.2. Uitvoering

De Ladder heeft het risico in zich om 'erbij gehaald te worden' bij bijvoorbeeld beroepszaken door burgers en onderlinge concurrenten, zodat de bouw van een specifiek project wordt vertraagd of gestaakt.[9]

4.1.3. Beleving

In algemene zin geven geïnterviewde private partijen aan dat het niet slecht is om goed te beargumenteren wanneer buitenstedelijk bouwen nodig is. De Ladder kan ervoor zorgen dat daarover het goede gesprek wordt gevoerd door ontwikkelaars, bouwers en overheden. De Ladder kan een middel zijn voor dit goede gesprek. Geïnterviewden geven echter aan dat de toegevoegde waarde van het goede gesprek voeren op basis van de Ladder niet tot uiting komt, door de te rigide toepassing van de Ladder.

[9] Dit is de afgelopen jaren wel minder geworden en er zit een zekere 'trendgevoeligheid' bij dit soort beroepszaken. Het accent ligt op het zo goed mogelijk 'Raad van State-proof' maken van voorstellen, terwijl de ambtelijke capaciteit bezig zou moeten zijn met 'goede ruimtelijke ordening'. Overheden zijn volgens de geïnterviewden nu vaak te zeer afhankelijk van de kennis van adviesbureaus, door te weinig capaciteit bij overheden op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen. Men geeft aan dat er de laatste jaren door de overheid te weinig is geïnvesteerd in ambtenaren met kennis en ervaring op het gebied van woningbouw en ruimtelijke ordening.

4.2 Duiding bevindingen door geïnterviewde publieke partijen

Bovenstaande constateringen die aan de hand van interviews met private partijen zijn gedaan, zijn vervolgens aan acht publieke partijen voorgelegd (zie bijlage I).

Geïnterviewde provincies geven aan dat plannen door de Ladder beter worden onderbouwd en daardoor ook beter standhouden bij de rechter. Ook bij het leggen van de ruimtelijke puzzel zien provincies de voordelen, omdat het helpt bij het maken van goede afwegingen.

Provincies geven aan dat de Ladder een gunstig effect heeft op het voeren van gesprekken met gemeenten over de afweging van bouwen in het buitengebied en daarmee ook over eventuele alternatieve locaties. Volgens provincies voeren sommige gemeenten te weinig integraal beleid, waardoor er woningbouwplannen zijn met bijvoorbeeld grote infrastructurele ontsluitingsproblemen. De Ladder helpt om het gesprek hierover te voeren tussen overheden. Diverse geïnterviewde gemeenten geven zelf ook aan dat de provincie niet zozeer belemmerend optreedt, maar dat de provincie meer als partner optreedt en daarbij de Ladder gebruikt om het goede gesprek te voeren. Deze gemeenten geven aan dat de dialoog voorheen meer bestond uit het verdedigen van de eigen ambities. Door de Ladder, maar ook de veranderde rol van de provincie, zijn deze gesprekken anders van karakter geworden. Gemeenten geven aan dat de Ladder als instrument minder vaak wordt gebruikt om 'nee' te zeggen tegen ontwikkelingen. Zeker voor steden is de voorkeur vanuit het eigen beleid ook primair gericht op binnenstedelijk bouwen.

Geïnterviewde provincies geven aan dat initiatieven voor nieuwe bouwlocaties worden beoordeeld op provinciale belangen. Er wordt vaak met name op afstand getoetst of de gemeente echt alle binnenstedelijke mogelijkheden heeft benut; men kijkt daarbij niet op detailniveau mee. Provincies zien dat meer als 'vinger aan de pols'.

Provincies noemen nog een ander gunstig effect. Men geeft aan dat het belang van ontwikkelaars en het algemeen belang soms echt uit elkaar lopen. Ontwikkelaars kunnen er met hun gronden belang bij hebben dat deze alle bouwbestemming krijgen. Hun belang is soms om zo veel mogelijk plekken 'veilig te stellen'. Dit wordt dan niet gebruikt om zelf te bouwen, maar de grond wordt daarmee meer waard. Daarmee geef je hen, aldus een van de geïnterviewde provincies, de regie over de woningbouwagenda en het tempo. Zo kan de markt worden 'drooggekookt' en gaat de woningbouw zeker niet sneller. Door de Ladder komen alternatieve locaties in beeld; niet om te 'stapelen', maar gunstige plekken qua voorzieningen en ontsluiting. Zodoende kan worden gestuurd op een overprogrammering tot 130 à 140% en kan de Ladder erop aansturen dat het geen 200 à 300% wordt.

H5 | Mogelijke aanpassing/afschaffing

5.1 Private partijen aan het woord

5.1.1. Regelgeving

Geïnterviewde private partijen geven aan dat een technische aanpassing van de Ladder niet zinvol wordt geacht. 'De Ladder heeft nog maar zo weinig treden, dat er na aanpassing geen Ladder meer over is', zo wordt bijvoorbeeld gezegd. Er wordt ook geen aanpassing gezien die kan leiden tot een betere inzet van het middel: het stimuleren van een goede dialoog tussen overheden (onderling) en private partijen over specifieke projecten. Een aanpassing van de Ladder en/of het gebruik van de Ladder die wordt geopperd is de Ladderafweging op een hoger schaalniveau maken: niet meer per project, maar per gemeente. Dit zou goed aansluiten bij de afspraken en intenties van de Woondeal.

Mocht de Ladder worden afgeschaft, dan zien geïnterviewden voldoende beleidsmatige waarborgen voor de goede inrichting van Nederland. Veel private partijen zijn van mening dat de huidige ruimtelijke ordeningsregels (provinciale verordeningen en bestemmingsplannen) voldoende zijn om het zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik te borgen. Voor woningbouw zien zij met de huidige opgave en markt geen toegevoegde waarde van de Ladder. Deze wordt eerder gezien als een 'extra hoepeltje' waar men doorheen moet springen, naast de integrale afweging binnen de 'goede ruimtelijke ordening'.

5.1.2. Uitvoering

Geïnterviewde private partijen geven aan dat de verschillende beleidsuitgangspunten van de afgelopen periode – zoals bodem en water als sturend principe – maken dat alle betrokkenen bij gebiedsontwikkeling wel doordrongen zijn van het feit dat zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik een must is. Ook de intentie van de Ladder heeft de afgelopen tien jaar een verandering in denken teweeggebracht, naar eerst binnenstedelijk, en dan pas buiten bebouwd gebied. Hieruit trekken geïnterviewde partijen de conclusie dat de Ladder een overbodig instrument is geworden. Op dit moment vormt de Ladder in hun ogen een belemmering in tijd en kosten.

5.1.3. Beleving

Hoewel in hoofdstuk 3 naar voren komt dat de geïnterviewde private partijen op dit moment een beperkt aantal belemmeringen en knelpunten ervaren, geeft men aan dat de Ladder in de beleving daarentegen ook weinig toevoegt.

5.2 Duiding publieke partijen

Geïnterviewde publieke partijen kunnen zich voorstellen dat private partijen de Ladder willen afschaffen. Echter, zowel de geïnterviewde provincies als gemeenten zien dan als waarschijnlijke ontwikkeling dat provincies de huidige elementen uit de Ladder overnemen in een eigen verordening. Als deze ontwikkeling zich voordoet, wordt voorzien dat er door verschillende provinciale verordeningen ook verschillen in beleid tussen provincies ontstaan en in sommige gevallen worden vergroot. De verwachting is ook uitgesproken dat gemeenten

er in goed overleg samen met de provincie uitkomen. Door sommige gemeenten is geopperd de Ladder desnoods in eigen gemeentelijk beleid te integreren, mocht de provincie de Ladder bij afschaffing niet in een verordening opnemen.

De reden dat provincies de huidige elementen van de Ladder bij afschaffing van die Ladder zullen overnemen in een eigen verordening ligt in de opvatting dat omgevingsvisies te globaal zijn om goed te kunnen blijven sturen op woningbouwplannen. Geïnterviewde provincies zien voor dit onderwerp een duidelijke rol voor zichzelf ten opzichte van gemeenten. Zij staan veelal op het standpunt dat woningbouw regionaal moet worden afgewogen en dat provincies daar een rol in moeten spelen, omdat de woningmarkt regionaal georiënteerd is. Gemeenten vinden het nog steeds ingewikkeld om de woningbouwplannen bovenlokaal met elkaar af te stemmen en komen er onderling financieel niet altijd uit. Ook is er binnen regio's vaak sprake van concurrentie tussen gemeenten. Een goede afweging op een hoger schaalniveau toepassen heeft ook de voorkeur van private partijen. Zij zien daarbij niet per se een belangrijkere rol voor de provincies.

Publieke partijen verwachten dat de discussie over bouwen in het buitengebied toeneemt als de Ladder wordt afgeschaft.

De vraag is of er door de invoering van de Omgevingswet nog een instructieregel als de Ladder nodig is, mede gezien het subsidiariteitsbeginsel. Omdat de Omgevingswet in principe beleidsneutraal wordt ingevoerd, geven provincies aan dat deze vraag beleidsmatig nooit beantwoord is. Zij stellen dat je het dienen van nationaal belang (open landschap) ook door provincies zou kunnen laten behartigen.

Publieke partijen maken zich zorgen over mogelijke afschaffing, omdat dit een van de weinige middelen is om het buitengebied te beschermen. Daarbij wordt het een voordeel gevonden dat er landelijke uniforme kaders. Bij afschaffing leidt het mogelijk tot provinciale differentiatie. Zij zien eerder mogelijkheden om de huidige vermeende 'opschaling' van de Ladder bij enkele provincies aan te pakken, dan 'het kind met het badwater' weg te gooien.

Ook bestaat er vrees voor een algemeen beleid vanuit 'Den Haag' om woningbouwplannen in een landelijke omgeving te vereenvoudigen of zelfs te stimuleren, terwijl een geïnterviewde gemeente juist die landelijke omgeving wil beschermen. De Ladder wordt daar laagdrempelig ingezet om de kwaliteit van het buitengebied, maar ook de leefbaarheid en sociale cohesie van de bestaande kernen te waarborgen. Men vreest dat het kunnen blijven sturen op de sociale structuur van kernen (met een sterke eigen identiteit) wordt bemoeilijkt en het op (middel)lange termijn 'bouwen voor leegstand' stimuleert. Zij doen een oproep aan het Rijk om de Ladder niet af te schaffen, omdat dit een van de belangrijkste sturingsinstrumenten is. Voor de financiering van de transitie van het landelijk gebied kan het nodig zijn dat er meer mogelijkheden komen om andere ontwikkelingen mogelijk te maken binnen een bestemming.

H6 | Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de geformuleerde hoofd- en deelvragen uit paragraaf 1.2.

6.1 Hoofdvragen

Werkt de Ladder belemmerend voor verstedelijking (in het bijzonder voor woningbouw)? Als dit zo is: in welke situaties is dit het geval en wat aan de Ladder is een belemmering?
Werkt de Ladder belemmerend voor woningbouw volgens private partijen?

Voor nieuwe stedelijke ontwikkeling geven geïnterviewde private partijen aan dat zij sinds de laatste herziening van de Ladder in 2017 weinig belemmeringen meer ervaren. Desalniettemin worden er door hen belemmeringen genoemd, die voor diverse partijen wel aanleiding zijn te pleiten voor afschaffing. Private partijen zien dat er in specifieke provincies te weinig sprake is van 'realiteitszin' met betrekking tot buitenstedelijke woningbouwmogelijkheden. Provincies hanteren een te rigide toepassing van de Ladder. Volgens geïnterviewde publieke partijen wordt buitenstedelijk bouwen niet onmogelijk gemaakt, maar wordt er aan de hand van de Ladder wel een goede afweging gemaakt.

De situaties die hierbij van toepassing zijn en de genoemde belemmeringen zijn als volgt:

- De extra onderzoekslast die de Ladder met zich meebrengt in de planfase: vanwege deze onderzoeken en onderbouwing moeten adviesbureaus worden gevraagd te adviseren, wat extra onderzoekslasten met zich meebrengt.
- De Ladder is een extra en onnodige sectorale check bovenop de 'integrale' belangenafweging die toch al plaatsvindt. Private partijen geven aan dat een 'goede ruimtelijke ordening' leidend moet zijn, wat betekent dat er een integrale belangenafweging gemaakt en geborgd moet worden. In de huidige situatie is de Ladder een extra toets (naast de 'goede ruimtelijke ordening'), wat de vraag oproept waarom de Ladder zwaarder zou moeten wegen dan andere belangen en argumenten.
- De Ladder wordt door overheden verschillend toegepast. Het belangrijkste genoemde verschil in toepassing is het verschil tussen de provincies Noord- en Zuid-Holland – en in mindere mate ook Utrecht – en de overige provincies. Private partijen ervaren dat Noord-Holland en Zuid-Holland veel extra regelgeving hebben ten opzichte van de nationale kaders van de Ladder en meer vragen dan volgens de letter van de wet nodig is (maar overigens wel is toegestaan).
- De Ladderafweging per project per gemeente resulteert in extra inspanning. Een afweging op een hoger schaalniveau sluit beter aan bij de afspraken en intenties van de Woondeal.

6.2 Deelvragen

Wat aan de Ladder zorgt ervoor dat buitenstedelijk bouwen moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt? Zijn er (ook) andere oorzaken mogelijk die het bouwen bemoeilijken?

Pas sinds korte tijd wordt een nieuwe lijn ervaren door private partijen, namelijk dat het Rijk/de minister een ander standpunt ten aanzien van buitenstedelijk bouwen heeft dan er in

de afgelopen twee kabinetsperiodes was. Voor de geïnterviewde private partijen is het evident dat de bouwopgave voor 2030 dermate groot is dat in de komende jaren naast 'inbreiding' ook uitbreiding nodig is.

Geïnterviewde private partijen noemen als voornaamste belemmeringen de extra onderzoekslast en extra tijd en dat de Ladder te laat in de procedure komt omdat de afweging of gebouwd kan worden op een locatie gezien landschappelijke en/of natuurwaarden veel eerder plaatsvindt dan de inzet van de Ladder.

Zijn de belemmeringen voor kleine kernen anders dan voor grote kernen en steden?
Geïnterviewde private partijen zien geen verschillen tussen kleine kernen en grote kernen/steden bij de toepassing van de Ladder bij kleine kernen en grote kernen/steden. Belangrijker dan kleine of grote kernen/steden zijn factoren als leegstand, draagvlak voor voorzieningen en/of toegankelijkheid/bereikbaarheid. Ook wordt aangegeven dat er wel een verschil is tussen gemeenten die zelf een visie en strategie hebben op de ontwikkelopgaven en bewust in eerste instantie kiezen voor 'inbreiding' vóór uitbreiding en gemeenten die die visie en strategie niet hebben. Bij deze eerste groep gemeenten wordt de Ladder volgens private partijen dan gebruikt om uitbreidingsplannen *on hold* te zetten/houden.

De geïnterviewde publieke partijen hebben hiervan een ander beeld. Zij geven aan dat de afweging voor kleine kernen ligt aan het aantal woningen dat wordt toegevoegd aan de bestaande voorraad. Het gaat om de proportionaliteit en die afweging moet lokaal worden gemaakt. Beleidsmatig wordt de voorkeur gegeven aan het laten groeien van grotere kernen ten opzichte van kleine kernen. Dan wordt aangegeven: 'een straatje erbij, is er soms al één te veel'.

Gaat het mogelijk om verschillende interpretaties door provincies, gemeenten en private organisaties?
Een van de grootste pijnpunten bij geïnterviewde private partijen is de strenge en uitvoerige toepassing van de Ladder door enkele provincies. Deze provincies zouden de Ladder onder meer inzetten ter bescherming van natuurgebieden en nationale en provinciale landschappen op plekken waar volgens inwoners, private partijen en gemeenten woningbouw nodig is. In reactie geven publieke partijen aan dat zij bij private partijen onduidelijkheid zien over de van toepassing zijnde regels. Vaak zijn het andere ruimtelijke regels dan de Ladder die ontwikkelingen belemmeren.

Zijn er voorbeelden te geven van concrete situaties waar de Ladder belemmerend werkt?
Geïnterviewde private partijen brengen weinig recente voorbeelden naar voren waarbij de Ladder werd ingezet om woningbouwontwikkeling tegen te houden. Zeker nu het instrument door jurisprudentie helder is, horen publieke partijen weinig geluiden meer over de 'onvoorspelbaarheid' van de uitkomsten. Er worden mogelijk geen voorstellen ingediend waarvan de verwachting is dat deze de 'Laddertoets' niet halen.

Wordt de Ladder soms oneigenlijk gebruikt om andere beleidsdoelstellingen te realiseren dan waarvoor deze beoogd is?

Private partijen geven aan dat de Ladder in enkele situaties 'oneigenlijk' wordt gebruikt. Lokale bestuurders willen volgens private partijen soms een bepaalde ontwikkeling tegenhouden en gebruiken dan de Ladder als middel om die ontwikkeling te vertragen of te blokkeren.

Wordt de Ladder soms oneigenlijk gebruikt om andere beleidsdoelstellingen te realiseren dan waarvoor deze beoogd is?

Naast de 'integrale' afweging van 'goede ruimtelijke ordening' is een apart sectoraal afvinklijstje toegevoegd. De vraag die geïnterviewden hierbij stellen is: wat maakt dat de belangen van de Ladder zwaarder wegen dan de andere belangen in 'goede ruimtelijke ordening'?

Hoe zou de Ladder eventueel aangepast moeten worden en wat is daarvan het effect?

Zowel publieke als private partijen zien geen goede mogelijkheden om de Ladder aan te passen. Wel wordt geopperd, dat het beter zou zijn dat een gemeente in beeld heeft wat er aan opgaven op welke locaties ontwikkeld zou kunnen worden. Vanuit zo'n inzicht zou het denkbaar zijn om een gemeentebrede Ladderonderbouwing te maken. Zo houdt de gemeente grip op de ontwikkeling van locaties en kan zij hierop sturen.

Wat betekent het als de Ladder wordt afgeschaft en wat is de meerwaarde van de Ladder op dit moment?

Geïnterviewde private partijen zijn van mening dat de huidige ruimtelijke ordeningsregels (provinciale verordeningen en bestemmingsplannen) voldoende zijn om het zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik te borgen. Met de huidige woningbouwopgave en -markt zien zij geen toegevoegde waarde van de Ladder. Als de Ladder wordt afgeschaft, zien private partijen voldoende beleidsmatige waarborgen om de goede inrichting van Nederland te borgen.

Ook publieke partijen kunnen zich voorstellen dat de Ladder wordt afgeschaft, al is daar veel meer variatie te vinden in de standpunten (van 'zeer tegen' tot 'voor'). Zowel provincies zelf als gemeenten zien dan een waarschijnlijke ontwikkeling dat provincies de huidige elementen uit de Ladder overnemen in een eigen verordening. Enkele gemeenten geven aan desnoods zelf meer eigen beleid te ontwikkelen, mocht de provincie de Ladder niet in een verordening opnemen.

Bijlage I | Overzicht gesprekken

Hieronder volgt een overzicht van de benaderde partijen. Enkele partijen hebben volstaan met de mededeling dat er geen knelpunten werden ervaren.

Private partijen:

- Blauwhoed
- Bouwend Nederland
- BPD
- KondorWessels Projecten (VolkerWessels/Reggeborgh)
- Explorius Ontwikkeling (Nijhuis Bouw)
- Neprom
- JLL
- Stadgenoot
- VanWonen
- WoningBouwersNL

Drie andere private partijen zijn benaderd, maar hebben niet gereageerd.

Publieke partijen:

- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Schouwen-Duiveland
- Gemeente Zwolle
- IPO
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht
- VNG

Twee andere publieke partijen zijn benaderd, maar hebben niet gereageerd.

Bijlage II | Gespreksleidraad

Belemmeringen en voorbeelden

- Ervaart u knelpunten van toepassing van de Ladder? Wat is de grootste belemmering (schets van situatie: buiten/aan kleine kernen)?
- Zijn er voorbeelden waar de inzet van de Ladder gunstig uitpakte en voorbeelden waar het minder gunstig uitpakte? Als er knelpunten zijn, is er dan een onderscheid naar:
    - functie: woningbouw, voorzieningen, detailhandel, kantoren, bedrijventerreinen (waaronder distributiecentra);
    - type, omvang, groei/krimp gemeente;
    - relatie met gemeente/provincie, andere partijen;
    - een historie/reputatie/ervaring etc.?
- Welke lessen vallen daaruit te trekken?

Verdieping

- Wat aan de Ladder zorgt ervoor dat er partijen zijn die ervaren dat het buitenstedelijk bouwen/aan de rand/in kleine kernen moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt? Welke overheid heeft de genoemde 'eisen' opgesteld; Rijk, provincie, gemeente? Zijn er (ook) andere oorzaken mogelijk die het bouwen bemoeilijken? Gaat het mogelijk om verschillende interpretaties door provincies, gemeenten en private organisaties? Wordt de Ladder soms oneigenlijk gebruikt of aangehaald om andere beleidsdoelstellingen te realiseren dan waarvoor deze beoogd is?
- Wat zijn de gevolgen van de toepassing van de Ladder voor de leefbaarheid in kleine kernen? Zijn er signalen bij u bekend dat de Ladder wordt aangegrepen om woningbouw in kleine kernen te verbieden?
- Uit een evaluatie in 2019 kwam naar voren dat provincies en gemeenten op het gebied van woningbouw weinig knelpunten ervaren bij de uitvoering van de Ladder. Is die situatie in uw ogen sindsdien veranderd?

Vervolg: mogelijke aanpassing/afschaffing

- Hoe zou de Ladder eventueel aangepast moeten worden en wat is daarvan het effect?
- Welke aanvullende maatregelen zijn er nodig bij een aanpassing van de Ladder?
- Wat betekent het als de Ladder wordt afgeschaft?
- Welke mitigerende maatregelen zijn er eventueel nodig als de Ladder volledig wordt afgeschaft?

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

5 juni 2023

Classificatie	:	Openbaar
Projectnummer	:	PO030504

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl