



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Samenvatting



Samenvatting

Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking

Op 1 oktober 2012 is het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd, en is 'de ladder voor duurzame verstedelijking' daaraan toegevoegd. De ladder ondersteunt gemeenten en provincies in vraaggerichte programmering van hun grondgebied, het voorkomen van overprogrammering en de keuzes die daaruit volgen. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft een handreiking beschikbaar gesteld als hulpmiddel bij de toepassing van de ladder. Deze brochure bevat een samenvatting van die handreiking. De volledige handreiking vindt u als publicatie via www.rijksoverheid.nl/svir.

Doel

De ladder voor duurzame verstedelijking is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd. Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Het Rijk wil met de introductie van de ladder vraaggerichte programmering bevorderen. De ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. De ladder is als procesvereiste opgenomen in het Bro.

Opbouw ladder

De ladder kent drie treden die achter elkaar worden doorlopen.

Motiveringsplicht en resultaat

Overheden dienen nieuwe stedelijke ontwikkeling te motiveren met de drie opeenvolgende stappen. De stappen bewerkstelligen dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor (1) de ruimtevraag, (2) de beschikbare ruimte en (3) de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.

De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent. Dit gezag draagt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging over die ontwikkeling.

Wettelijk kader

De ladder voor duurzame verstedelijking is het kader voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Hieronder vallen het bestemmingsplan, het inpassingsplan en de provinciale verordening, die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst. Daarnaast is het benutten van de redeneerlijn van de ladder voor duurzame verstedelijking ook goed mogelijk bij de opstelling van andere ruimtelijke plannen waaronder structuurvisies. Als de ladder recent adequaat is toegepast in een structuurvisie bij verstedelijkingsopgaven kan de verplichte toelichting bij bestemmingsplannen hiernaar verwijzen.

In tegenstelling tot het Bro is de inhoud van de handreiking niet dwingend of opleggend.



Treden

Trede 1 Bepalen regionale vraag naar ruimte

Trede 1 vraagt de regionale ruimtevraag (kwantitatief én kwalitatief) voor stedelijke ontwikkelingen te bepalen. Dit betreft wonen, werken, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. Het gaat om de ruimtevraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien. Eventuele andere initiatieven in de regio, zoals geplande woningbouwlocaties, binnenstedelijke herstructurering of leegstand dienen te worden meegenomen in de bepaling van de vraag naar nieuwe verstedelijkingsruimte. Kort gezegd is de vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit).

Met de regionale ruimtevraag in beeld kan worden beoordeeld of een voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Zo ja, dan is trede 2 aan de orde.

Trede 2 Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied

Trede 2 motiveert of de beoogde ontwikkeling plaats kan vinden binnen het bestaand stedelijk gebied. Dit kan door op lege plekken de ruimte 'in te vullen', een andere bestemming te geven aan een gebied, door herstructurering van bestaande terreinen of door transformatie van bestaande gebouwen of gebieden.

De motivering vraagt om te inventariseren wat de potentiële ontwikkelingslocaties zijn waar in de behoefte kan worden voorzien en om een inschatting van de (financiële) haalbaarheid daarvan.

Kan de vraag volledig opgevangen worden binnen bestaand gebied dan is de ladder succesvol doorlopen en is de motivering na de afronding van deze stap klaar. Wanneer de regionale ruimtevraag niet of niet geheel binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen kan worden, is trede 3 aan de orde.

Trede 3 Bouwen buiten bestaand stedelijk gebied

In trede 3 gaat het om stedelijke uitleg en wel op een zodanige locatie dat het uitleggebied (in potentie) multimodaal ontsloten is of kan worden. De resterende ruimtevraag, die resulteert uit trede 2 is kwalitatief en kwantitatief. Tot de kwalitatieve aspecten kunnen de eisen aan de bereikbaarheid en de ontsluitingskwaliteit van locaties behoren. Immers binnen het bestaand stedelijk gebied is gezocht naar vergelijkbare kwaliteiten en is het niet gelukt om een geschikt aanbod te vinden. Wetend wat de vraag is en welke kwaliteitseisen op het gebied van multimodaliteit gesteld worden, kan binnen de stedelijke regio gezocht worden naar passende locaties, die multimodaal ontsloten zijn of in de nabije toekomst ontsloten worden.

Het resultaat van trede 3 is inzicht waar de resterende ruimtevraag buiten bestaand stedelijk gebied het beste kan worden opgevangen uitgaande van een multimodale ontsluiting.

Veelgestelde vragen

We hadden de SER-ladder, waarom dan deze ladder?

In de praktijk is bij onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen en de inpassing daarvan de term SER-ladder in gebruik geraakt. Deze ladder bouwt voort op de SER-ladder, maar vervangt de eis van nabijheid door een eis van multimodale bereikbaarheid. De ladder voor duurzame verstedelijking heeft, als motiveringseis, een wettelijke verankering gekregen.

Hoe gaat de toepassing van de ladder getoetst worden?

De ladder vraagt aan overheden om per trede een beoordeling te maken en die beoordeling weer te geven in de motivering van het ruimtelijk besluit. Deze motivering zal in de toelichting van ondermeer ontwerp-bestemmingsplannen worden opgenomen en kan een werking hebben in het besluitvormingsproces daarover. Alleen als er onvoldoende wordt gemotiveerd dat de treden uit de ladder bij de beoordeling van de ontwikkelingsmogelijkheden zijn doorlopen, blijft een overheid in gebreke.

Wie ziet toe op de toepassing van de ladder?

De provincies zien toe op de uitvoering van regels door gemeenten. De provincie bepaalt zelf hoe zij dit toezicht uitoefent. Dit is conform bestuurlijke afspraken over interbestuurlijk toezicht en conform de Wet Revitalisering generiek toezicht. De ladder voegt daar geen vereisten aan toe. Als decentrale ruimtelijke besluiten nationale juridische kaders onvoldoende honoreren, kan het Rijk of de provincie na vaststelling van deze besluiten overgaan tot óf indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing, óf schorsing en vernietiging in geval van strijdigheid met nationale regelgeving.

Is het gebruik van de ladder afdwingbaar?

Een ieder heeft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen een ruimtelijk besluit en de motivatie daarvan. De ladder beoogt de motivatie van nieuwe stedelijke ontwikkelingen transparant te maken. Als de motivatie onjuist is of onvoldoende recht doet aan omstandigheden, bestaat voor belanghebbende de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het besluit en daarna eventueel in beroep te gaan.

Leidt toepassing van de ladder tot vertraging in het proces?

De ladder voegt in principe geen proceduretijd toe aan bestemmingsplannen. De bestaande regelgeving vraagt al om zorgvuldige afweging en motivering.

Wat is bestuurlijk nodig voor een goede werking van de ladder?

Vertrouwen en de wil om regionaal samen te werken vanuit de ambitie om tot zorgvuldig ruimtegebruik op regionaal niveau te komen. En om de keuzes in de besluitvorming over nieuwe stedelijke ontwikkelingen op een transparante manier vast te leggen.

Kan de ladder helpen om regionale programma's naar beneden bij te stellen?

Waar sprake is geweest van overprogrammering treden lastige situaties op: plancapaciteit moet gereduceerd worden en dat werkt direct door in lokale grondexploitaties. Het denkraam van de ladder kan helpen om gemotiveerd te bepalen waar overcapaciteit uit de plannen wordt gehaald.

Moet een 'lokale' behoefte ook worden meegenomen?

De ladder gaat ervan uit dat invulling van ruimtebehoefte in het algemeen het beste op het niveau van de regio kan worden afgewogen. Het kan dan voorkomen dat een ruimtebehoefte die lokaal wordt ervaren, op het niveau van de regio wegvalt, omdat elders in de regio al in de ruimtebehoefte wordt voorzien. Een regio kan echter aanleiding zien om deze behoefte toch als regionale behoefte aan te merken. Zo kan er vanuit het oogpunt van leefbaarheid een lokale behoefte zijn aan kleinschalige voorzieningen en detailhandel met primair een functie op buurt- of wijkniveau, zoals de bakker om de hoek, of een wijkcentrum. Het kan ook gaan om kleinschalige woningbouw die vanwege de leefbaarheid en vitaliteit van een kern of wijk noodzakelijk is bijvoorbeeld om woonruimte in de eigen kern te kunnen bieden aan jonge gezinnen die graag in de kern willen blijven wonen.

Kun je om financiële redenen kiezen voor bouwen buiten het bestaand stedelijk gebied?

Financiële redenen kunnen er toe leiden dat gekozen wordt voor bouwen buiten het bestaand stedelijk gebied. In dat geval moet duidelijk gemotiveerd worden dat er een regionale behoefte is én dat het financieel onhaalbaar is om die behoefte te realiseren met het ruimteaanbod binnen het bestaand stedelijk gebied. Dat vraagt om een adequate vergelijking tussen kosten en baten van binnen- en buitenstedelijke ontwikkeling. Daarbij gaat het zowel om investeringskosten als om kosten verbonden met de exploitatie van het gebied op langere termijn.

Geniet bouwen aansluitend op bestaand stedelijk gebied de voorkeur boven een locatie in het landelijk gebied?

Het beleid voor de verstedelijking gaat niet uit van nabijheid maar van multimodale bereikbaarheid. Het is aan de regio om te kiezen voor een locatie aansluitend aan bebouwd gebied die multimodaal ontsloten is of in de nabije toekomst wordt ontsloten, dan wel een multimodale locatie die niet aansluit aan het bestaand stedelijk gebied.

Heb ik, naast de ladder voor duurzame verstedelijking, andere mogelijkheden om overaanbod van plancapaciteit te verminderen?

De ladder is een instrument waarmee overprogrammering in de toekomst kan worden tegengegaan. In situaties waarin al sprake is van ongewenst overaanbod van plancapaciteit zal eerder herprogrammering aan de orde zijn. In die gevallen is aan te bevelen om in regionaal verband afspraken te maken over herprogrammering. Als uitkomst van dit overleg kunt u, via bijvoorbeeld een omgevingsvisie, tijdig bekendmaken dat gebieden waarvan de bestemming niet gerealiseerd is, voor herbestemming in aanmerking komen. Hiermee kan het risico op planschade sterk worden gereduceerd.

Wat doe ik als mijn initiatief volgens de ladder niet voorziet in een regionale behoefte?

Als uw plan niet voorziet in een regionale behoefte dan stopt u met de procedure. Uw plan voorziet dan of in een behoefte, waarvoor in de regio al voldoende aanbod is, of waarvoor elders in de regio nog ontwikkelruimte beschikbaar is.

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van H2Ruimte.
De volledige handreiking is te vinden via www.rijksoverheid.nl/svir.
Voor inlichtingen en reacties: postbus.ladderdvs@minienm.nl.

Oktober 2012