



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

# Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking

Versie 2: november 2013



# Inhoud

Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking	3
<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2. De grond onder de ladder</b>	<b>6</b>
Wettelijk kader	6
De ladder in ruimtelijke plannen	7
Goede ruimtelijke ordening	8
Veelgestelde vragen	8
<b>3. Trede 1 Bepalen regionale vraag naar ruimte</b>	<b>11</b>
Wonen	13
Werken	15
Detailhandel	17
Overige stedelijke voorzieningen	19
Veelgestelde vragen	20
<b>4. Trede 2 Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied</b>	<b>22</b>
Beschikbare ruimte	24
(Financiële) haalbaarheid intensivering	26
Ruimteaanbod	28
Match vraag en aanbod	29
Veelgestelde vragen	30
<b>5. Trede 3 Bouwen buiten bestaand stedelijk gebied</b>	<b>32</b>
Aanbod multimodaal ontsloten locaties	33
Match tussen resterende vraag en aanbod	37
Veelgestelde vragen	37

# Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Deze handreiking is bedoeld om decentrale overheden te helpen de ladder voor duurzame verstedelijking toe te passen. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt.

Deze handreiking is opgesteld door het Ministerie van IenM in overleg en samenwerking met IPO en VNG. Het is een zogenaamd groeidocument. Dat betekent dat uw suggesties ter verbetering, commentaar, tips en vooral veel voorbeelden in het land van harte welkom zijn. U kunt uw bijdrage mailen naar [postbus.ladderdvs@minienm.nl](mailto:postbus.ladderdvs@minienm.nl).

De handreiking en aanvullingen zullen in een 'online' omgeving beschikbaar komen.

Dit document bevat links waarachter nuttige informatie of handige verwijzingen schuilgaan. Klik daarvoor op de onderstreepte tekstdelen en op de stroomdiagrammen.

Dit is de tweede versie van de handreiking. In deze versie zijn een aantal kleine wijzigingen doorgevoerd.

# 1 Inleiding

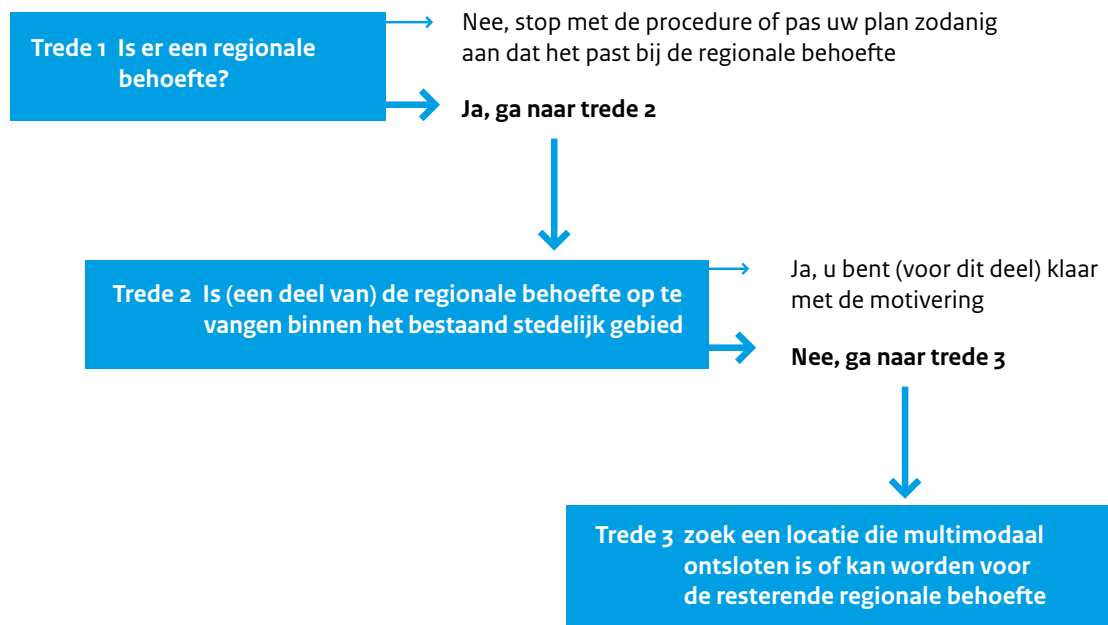
De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd en vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Bro bepaalt dat voor ondermeer bestemmingsplannen de treden van de ladder moet worden doorlopen. Deze handreiking ondersteunt decentrale overheden bij de toepassing van de ladder.

Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder voor duurzame verstedelijking wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd.

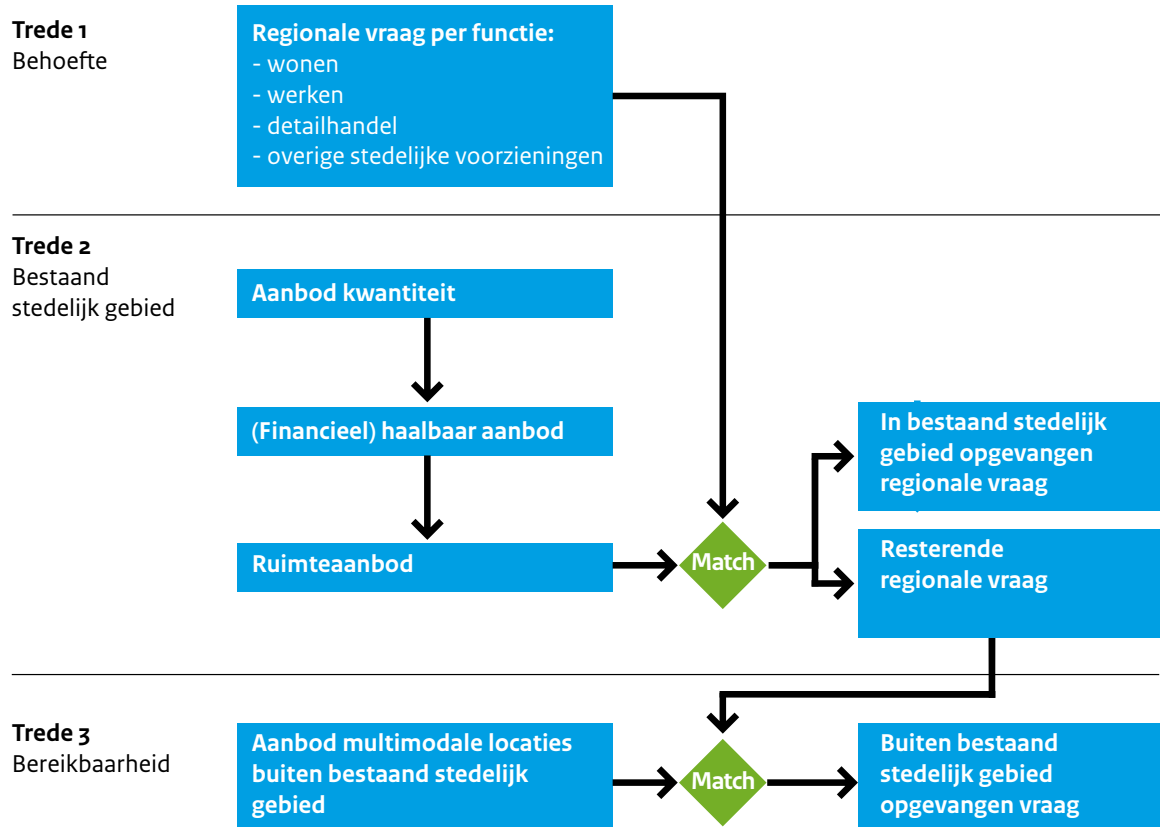
De handreiking is bedoeld voor ambtenaren en bestuurders van de decentrale overheden die ruimtelijke plannen maken en medewerkers van adviesbureaus die betrokken zijn bij de ruimtelijke planvorming van provincies en gemeenten.

De handreiking laat zien dat de ladder als katalysator kan functioneren in de regionale (de)programming van de verstedelijking.

De ladder kent drie treden die achter elkaar worden doorlopen.



In deze handreiking worden de treden besproken aan de hand van een aantal thema's. In onderstaand schema is de relatie tussen de treden en de thema's weergegeven. Als u klikt op de thema's komt u bij de toelichtende tekstgedeelten terecht.



## 2 De grond onder de ladder

Overheden dienen op grond van het Bro nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen. Deze stappen borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkelingen wordt gekomen. 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.

In de praktijk is bij onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen en de inpassing daarvan de term SER-ladder in gebruik geraakt. Deze ladder vervangt de SER-ladder die dezelfde oogmerken had maar gericht was op de planning van bedrijventerreinen.

### Wettelijk kader

De ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro. Om dit mogelijk te maken is het Bro met ingang van 1 oktober 2012 gewijzigd en wel de artikelen 1.1.1. en 3.1.6.

Artikel 1.1.1. definieert relevante begrippen. Daaraan is in het eerste lid een omschrijving toegevoegd van:

- bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;
- stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Artikel 3.1.6 is uitgebreid met twee leden die de werking van de ladder uitleggen. De tekst van de leden 2 en 3 luidt:

- lid 2: De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:
  - a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
  - b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
  - c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.
- lid 3: Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.

In de toelichting op de wijziging van art 3.1.6. is de wijziging gemotiveerd (blz. 36): “Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies vraagt om een goede onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Daarom voegt artikel II van dit besluit een tweetal nieuwe leden toe aan artikel 3.1.6 van het Bro, op grond waarvan overheden - indien zij een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk willen maken - standaard een aantal stappen dienen te zetten die borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkeling wordt gekomen. Deze stappen zijn geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen. Dat zou voorbij gaan aan de specifieke lokale omstandigheden, die van invloed zijn op de inpassing van ruimtevrage functies en het regionale

maatwerk dat de overheden moeten kunnen leveren. De stappen die worden gevraagd, bewerkstelligen dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt”.

## De ladder in ruimtelijke plannen

De ladder voor duurzame verstedelijking is kaderstellend 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 kan het verstandig zijn om de ladder voor duurzame verstedelijking ook te gebruiken bij de opstelling van andere ruimtelijke plannen waaronder structuurvisies.

### *Het bestemmingsplan / inpassingsplan*

Het bestemmingsplan is een ruimtelijk plan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit plan legt vast hoe de ruimte binnen de gemeente gebruikt mag worden en wat de bouwmogelijkheden zijn. Het bestemmingsplan is juridisch bindend voor iedereen. Een inpassingsplan is een bestemmingsplan van provincie of Rijk, waarmee eveneens de bestemming van een bepaald gebied juridisch kan worden vastgelegd.

Het bestemmingsplan is het resultaat van een onderhandelingsproces over de concrete inrichting van een gebied, dat juridisch vastgelegd wordt. Een bestemmingsplan heeft een looptijd van 10 jaar en moet voor die periode gebaseerd zijn op reële inschattingen van wat zich voor kan doen in de vraag naar ruimte. Daarmee is er een directe relatie met de wettelijke eisen die Artikel 3.1.6. van het Bro stelt aan bestemmingsplannen:

- lid 2: De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden
  - a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
  - b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
  - c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

### *Omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan (de zgn. buitenplanse afwijking)*

De ladder is ook van toepassing op situaties waarin met een omgevingsvergunning (buitenplans) wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Op grond van artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht is artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening namelijk van overeenkomstige toepassing op een omgevingsvergunning die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit houdt in dat ook in deze gevallen in het besluit tot verlenen van de omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan zal moeten worden gemotiveerd dat de stappen van de ladder voor duurzame verstedelijking zijn doorlopen.

### *Provinciale verordening*

Met een verordening kunnen provincies provinciale belangen en de doorwerking van het provinciaal beleid zeker stellen. In een provinciale verordening kunnen regels worden opgenomen over de inhoud van bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Een provinciale verordening hoeft niet op een structuurvisie gebaseerd te zijn en is vormvrij. De provincie richt zich hierbij op onderwerpen die van provinciaal belang zijn waaronder verstedelijking.

Wanneer een provinciale verordening nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet deze aan de eisen voldoen die Artikel 3.1.6. van het Bro lid 3 aan een bestemmingsplan stelt:

- lid 3: Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.

#### *De structuurvisie*

Structuurvisies zijn strategische beleidsdocumenten van Rijk, provincie en gemeente waarin het bestuur een visie vastlegt op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. De structuurvisie bindt het bestuur, dat de visie heeft vastgesteld. Van dit bestuur mag verwacht worden dat het handelt conform het in de structuurvisie vastgelegde beleid. In de structuurvisie past een visie op de wijze waarop het bestaand stedelijk gebied benut zal worden en/of er op termijn behoefte is aan stedelijke uitleg. Inzicht in de toekomstige behoefte in het gebied, waarop een visie betrekking heeft, legt hieronder een basis. Keuzen in structuurvisies over toekomstige ruimtelijke ontwikkeling dienen gebaseerd te zijn op een goede inschatting van de regionale vraag en oog te hebben voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de stedelijke ruimtevraag. De ladder is als denkraam zeer geschikt om hierbij behulpzaam te zijn. Het Bro verplicht het gebruik van de ladder niet voor een structuurvisie. Wanneer de ladder adequaat is toegepast in een structuurvisie bij verstedelijkingsopgaven kan de verplichte toelichting bij bestemmingsplannen, die de desbetreffende structuurvisie als strategisch kader hanteert, hiernaar verwijzen. Zolang de behoefte nog actueel is, kan volstaan worden met een verwijzing naar de structuurvisie of andere plannen vastgesteld door het bevoegd gezag die dit gezag binden.

## Goede ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) schrijft voor dat gemeenten bestemmingsplannen vaststellen voor een “goede ruimtelijke ordening”. Wat een goede ruimtelijke ordening is, staat niet letterlijk omschreven in de wet of in het Besluit ruimtelijke ordening. Wel hebben de inhoudelijke en de procedurele vereisten allemaal te maken met een goede ruimtelijke ordening. Een goede ruimtelijke ordening moet in een ruimtelijke onderbouwing worden aangetoond. Voor een project waarvoor een omgevingsvergunning nodig is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) geldt dit eveneens.

De ladder voor duurzame verstedelijking is een hulpmiddel, dat een bijdrage levert aan een goede ruimtelijke ordening. Bij keuzen over ruimtegebruik in trede 2 of 3 zijn naast de aspecten, die de ladder agendeert, altijd andere elementen voor een goede ruimtelijke ordening aan de orde om tot een heldere ruimtelijke onderbouwing te komen.

Goede ruimtelijke ordening is telkens maatwerk. Een aantal aspecten komt in een onderbouwing altijd aan de orde. Denk aan:

- bestaand beleid: claims en beperkingen op het gebied door drinkwaterwinning, Natura 2000, straalpaden, aanvliegroutes, molenbiotopen, et cetera,
- mogelijke beperkingen door bijvoorbeeld kabels- en leidingentracés of privaatrechtelijke belemmeringen,
- gevolgen voor bijvoorbeeld waterhuishouding, bodem, geluid, luchtkwaliteit, flora en fauna, externe veiligheid, archeologie, cultuurhistorie en landschappelijke waarden,
- duurzame ruimtelijke kwaliteit waarbij van belang zijn de stedenbouwkundige inpassing, versnippering/ontsnippering, welstand/beeldkwaliteit, open houden van mogelijkheden voor de toekomst, een zorgvuldig ruimtegebruik (mogelijkheden voor functiecombinaties), een klimaatbestendige inrichting en mogelijkheden voor bestaande functies (bijv. landbouw of recreatie),
- uitvoerbaarheid: economisch (incl. planschaderisico's), technisch, juridisch en maatschappelijk.



## Veelgestelde vragen

### Juridische aspecten

*In hoeverre is het gebruik door gemeenten van de ladder voor duurzame verstedelijking afdwingbaar?*

*Welke juridische mogelijkheden (sancties) zijn er als deze ladder niet juist gebruikt wordt?*

De ladder voor duurzame verstedelijking vraagt van overheden om in de motivering van ruimtelijke besluiten, die ontwikkelingen mogelijk maken, zich aan drie treden te houden. De beoordeling van de mogelijkheden binnen elk van de treden is aan deze overheid zelf. Als decentrale ruimtelijke besluiten nationale juridische kaders onvoldoende honoreren, kan het Rijk of de provincie na vaststelling van deze besluiten overgaan tot óf indeplaatsstelling in geval van taakverwaarlozing, óf schorsing en vernietiging in geval van strijdigheid met nationale regelgeving. Verder bestaat voor een ieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het besluit dat gemotiveerd wordt door onder andere gebruik te maken van de ladder. Door iedere belanghebbende (zoals wettelijk gedefinieerd) kan dit worden gevolgd door bezwaar en beroep. Het Rijk vertrouwt voorts niet alleen op andere overheden, maar ook op de werking en kwaliteit van lokale democratische processen. De ladder biedt een versterking van het decentrale proces van de beoordeling van ruimtelijke besluiten. Projectontwikkelaars en lokale bestuurders kunnen hun plannen alleen realiseren als deze worden goedgekeurd door de gemeenteraad of Provinciale Staten.

*Hoe gaat de toepassing van de verschillende treden van de ladder voor duurzame verstedelijking getoetst worden?*

*Wie beoordeelt de kwaliteit van de argumentaties?*

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. De toetsing van de geëigendheid van deze beoordeling vindt primair plaats in decentrale democratische processen. Alleen als er onvoldoende wordt gemotiveerd, dat de beoordeling van de ontwikkelingsmogelijkheden via de ladder is gegaan, blijft een overheid in gebreke.

*Hoe en door wie wordt toegezien op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking?*

De provincies zien toe op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking door gemeenten. De provincie bepaalt zelf op welke wijze 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.

*Is de ladder voor duurzame verstedelijking alleen van toepassing op bestemmingsplannen?*

De ladder voor duurzame verstedelijking is kaderstellend aan 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 (Zie Bro art 1.1.1. lid 2 en 3 te vinden in Staatsblad van 28 aug. 2012 onder artikel II).

Daarnaast kan de ladder voor duurzame verstedelijking ook worden gebruikt bij de opstelling van andere ruimtelijke plannen waaronder structuurvisies. In de uitwerking van de structuurvisie in bijvoorbeeld bestemmingsplannen kan dit de motivering van keuzes vergemakkelijken.

*Moet de ladder ook worden toegepast bij 'ruimte voor ruimte' regelingen?*

De ladder moet worden toegepast bij verbindende ruimtelijke plannen waaronder de provinciale verordening. De meeste "ruimte voor ruimte" regelingen maken geen extra stedelijke ontwikkeling mogelijk, maar reduceren bebouwing of verplaatsen die. Toepassing van de ladder is dan niet nodig.

*Krijgt de ladder voor duurzame verstedelijking een plaats in de nieuwe omgevingsw et?*

Momenteel wordt gewerkt aan de herziening van het omgevingsrecht. De huidige onderwerpen uit het Barro en het Bro worden hierin meegenomen dus ook de ladder.

## **Toepassing van de ladder**

*Voor welke opgaven en planprocessen is de ladder geschikt?*

Toepassing van de ladder is verplicht voor opgaven, die nieuwe stedelijke ontwikkelingen, mogelijk moeten maken. Het denkraam, dat de ladder aanreikt, om tot een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte te komen is breder toepasbaar. Voor alle vragen waar een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van stedelijke ontwikkelingen aan de orde is of waar zorgvuldig ruimtegebruik nagestreefd wordt, kan de ladder een handig hulpmiddel zijn. Dit betreft zowel vragen over de programmering van groei als situaties van deprogrammering of krimp. De vragen kunnen op regionaal niveau of op wijk- of dorpsniveau spelen.

Deze vragen spelen in de diverse ruimtelijke plannen (bestemmingsplan, structuurvisie, masterplannen en stedenbouwkundige plannen). Verplichte toepassing van de ladder geldt voor bestemmingsplannen en andere verbindende plannen, die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken.

*Zijn er projecten die door invoering van de ladder voor duurzame verstedelijking niet meer mogelijk zijn?*

De ladder voor duurzame verstedelijking sluit geen projecten en locatieontwikkelingen uit waarvoor in vastgestelde ruimtelijke plannen reeds ruimte is gereserveerd. Wel beoogt de ladder dat provincies en gemeenten een zorgvuldige afweging maken over het gebruik van de ruimte en overprogrammering tegengaan.

*Is de ladder ook van toepassing op projecten die al zijn gestart?*

De ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing op alle ruimtelijke besluiten, die worden genomen nadat de Bro-wijziging in werking is getreden (01-10-2012).

*Leidt toepassing van de ladder tot vertraging in het proces?*

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

*Wanneer in het proces kan de ladder worden toegepast?*

Al vanaf de eerste fase (start- of verkenningsfase) kan het denkraam van de ladder worden toegepast. De eerste fase agendeert problemen en kansen. Dit vraagt inzicht in de regionale behoefte: welke vraag is er naar welke stedelijke ontwikkelingen? De verkennende fase biedt een eerste inzicht in de mogelijkheden van een gebied (o.a. het potentiële ruimteaanbod voor stedelijke ontwikkeling). Daarmee zijn bestanddelen van trede 1 en trede 2 aan de orde.

*Door wie wordt de ladder toegepast?*

In formele zin wordt de ladder toegepast door of namens verantwoordelijken voor ruimtelijke planprocessen waarbij stedelijke ontwikkelingen aan de orde zijn en waarbij het proces leidt tot een bestemmingsplan. De toepassingsmogelijkheden kunnen ruimer zijn. Ieder die te maken heeft met uitdagingen rondom zorgvuldig ruimtegebruik bij stedelijke ontwikkeling kan gebruik maken van het denkraam van de ladder. Niet alleen mensen betrokken in planprocessen, die leiden tot formele ruimtelijke plannen. Ook voor project- en gebiedsontwikkelaars, groepen die met particulier collectief opdrachtgeverschap aan de slag willen, ondernemers met investeringsplannen waarbij locatiekeuzen aan de orde zijn, biedt de ladder een handreiking om tot een zorgvuldige locatiekeuze te komen dan wel meer inzicht in de beweegredenen van de overheid bij functietoekenning aan gebieden.

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

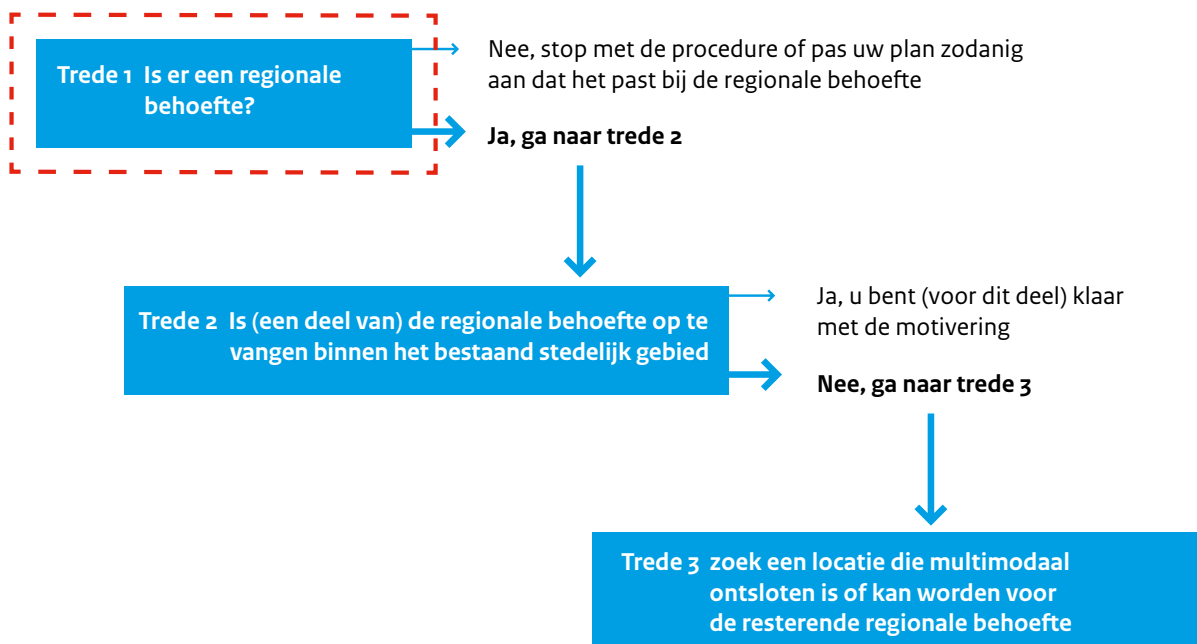
Vertrouwen en de wil om regionaal samen te werken vanuit de ambitie om tot zorgvuldig ruimtegebruik op regionaal niveau te komen.

# 3

## Trede 1

# Bepalen regionale vraag naar ruimte

In trede 1 bepaalt u de regionale ruimtevraag (kwantitatief én kwalitatief) voor wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen. Het gaat om de ruimtevraag waarin elders in de regio nog niet is voorzien: eventuele andere initiatieven in de regio, zoals geplande woningbouwlocaties of een binnen stedelijke herstructurering, dekken immers al (deels) de regionale ruimtevraag. Ook leegstand speelt een rol in de bepaling van de vraag. De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit). Wanneer de regionale ruimtevraag in beeld is, kan worden beoordeeld of een voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Zo ja, dan is trede 2 aan de orde: kan de vraag binnen bestaand stedelijk gebied worden opgevangen?



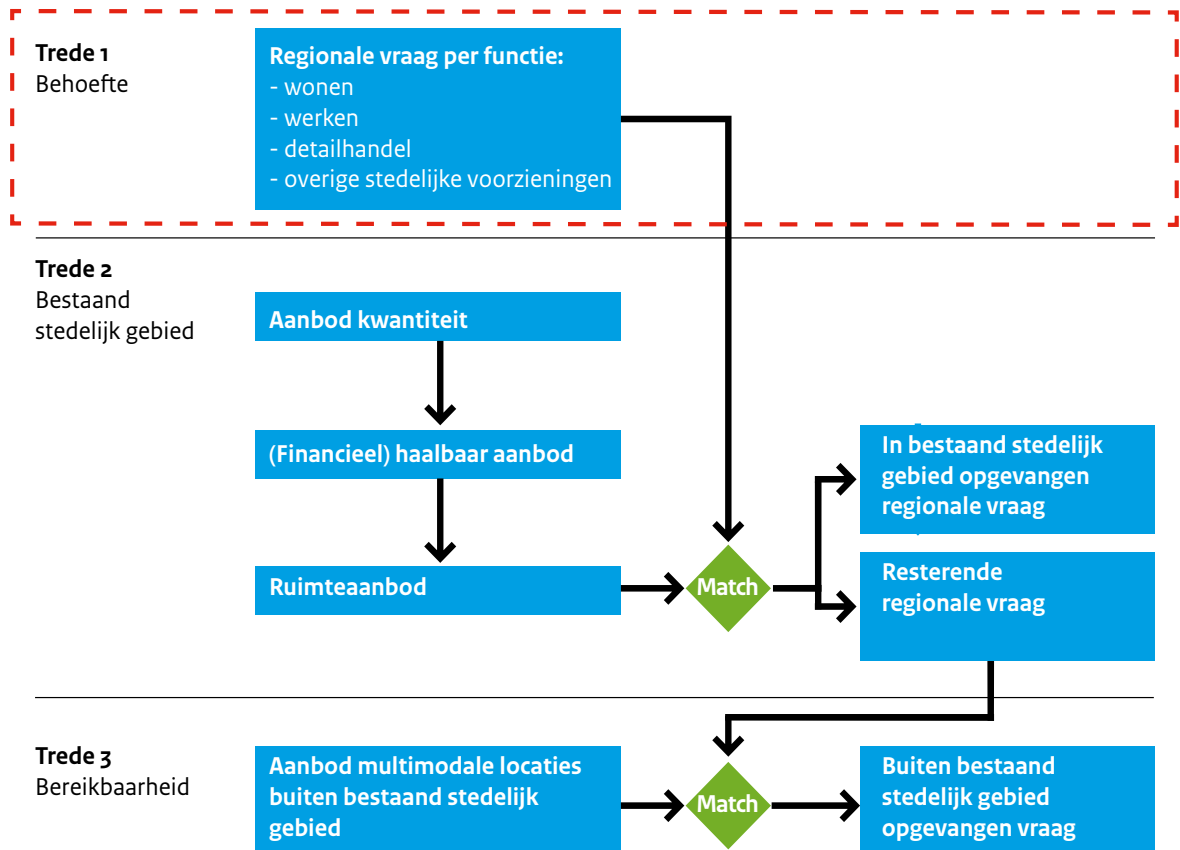
### Regionale ruimtevraag in beeld voor vier stedelijke functies

De handreiking helpt om de regionale ruimtevraag in beeld te brengen voor wonen, werken, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. Bij elke functie biedt de handreiking zicht op:

- Begrippen en indelingen, die de functie en haar ruimtevraag nader duiden;
- Hoe de regio te bepalen: praktische handvaten om te komen tot een regio-indeling;
- Toekomstige regionale vraag: praktische handvaten om de regionale vraag zowel kwantitatief als kwalitatief te duiden;
- Hulpmiddelen om de vraag in beeld te brengen;
- Voorbeelden.

### Totale regionale ruimtevraag

Het bepalen van de vraag in de regio kan per functie anders werken. Daarom is hieronder voor wonen, werken en detailhandel specifiek uitgewerkt hoe het proces in trede 2 kan worden doorlopen.



De bepaling van de behoefte roept diverse vragen op. Ook speelt een aantal lastige kwesties. Bijvoorbeeld de vraag of een behoefte altijd regionaal is of dat er ook een lokale behoefte is te onderscheiden. Deze komen bij veelgestelde vragen aan de orde.

# Wonen

## Trede 1 Behoefte

**Regionale vraag per functie:**

- wonen
- werken
- detailhandel
- overige stedelijke voorzieningen

---

## Trede 2

Bestaand stedelijk gebied

**Hoe bepaal ik de regio? En hoe bepaal ik de regionale woningbouwvraag? Welke kwaliteit wordt gevraagd? Voor de antwoorden op deze vragen kan de handreiking niet een kant-en-klaar recept aanbieden. U staat als initiatiefnemer of als regio zelf aan de lat. De handreiking biedt wel aangrijpingspunten om de vragen adequaat op te pakken.**

### *Begrippen en indelingen*

Deze handreiking spreekt bij wonen over de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen. In een kwantitatieve benadering staan aantallen woningen centraal. Dit kent uiteenlopende indelingen zoals grondgebonden/niet-grondgebonden, huur - koop, stedelijk gebied - landelijk gebied, aantal kamers en prijsklasse. In een kwalitatieve benadering staan de kwaliteiten van de woonomgeving centraal. Deze kwaliteiten kunnen worden vertaald naar woonmilieus. Er zijn verschillende indelingen in meer of minder mate van detail gangbaar in de praktijk. Deze indelingen zullen al snel geschikt zijn. Zie onder hulpmiddelen 'woonmilieutypologie'.

### *Hoe bepaal ik de regio?*

Het meest praktisch is om aan te sluiten bij bestaande woningmarktgebieden. Die zijn veelal bepaald op basis van woon-werkrelaties. Soms zijn er al afspraken.

In Brabant wordt bijvoorbeeld gesproken over een regionaal ruimtelijk overleg-gebied. De stadsregio Rotterdam verdeelt de woningmarktgebieden in subregio's. De indeling in zogenoemde COROP-gebieden kan goed hanteerbaar blijken als die overeen komt met met de indeling in woningmarktgebieden (bijvoorbeeld de drie woningmarktgebieden in Drenthe komen overeen met de drie COROP-gebieden in die provincie).

### *De toekomstige regionale vraag*

Hoe maak ik de regionale woningbouwvraag inzichtelijk? Voor de bepaling van de toekomstige regionale vraag zijn demografie, economie, ligging, vestigingsmilieu en kwaliteit van de huidige voorraad sleutelvariabelen. De (regionale) bevolkingsprognoses met een vertaling naar huishoudens vormt de basis voor de woning-behoefteprognose. Als hulpmiddel zijn diverse prognosemodellen beschikbaar (zie hulpmiddelen). Hierop kan worden aangesloten. Soms is door de provincie de regionale woningbouwvraag al bepaald voor de woningmarktgebieden.

### *Hulpmiddelen*

- Prognosemodellen

Voor de bepaling van de regionale woonvraag staan diverse prognosemodellen ter beschikking. De bekendste zijn PEARL voor bevolkings- en huishoudensprognoses en IBP-Primos voor zowel bevolkings- en huishoudensprognoses als voor de woningbehoefte. Pearl is ontwikkeld door het CBS en het PBL en verschaft resultaten tot op het gemeenteniveau met een uitsplitsing naar leeftijd, geslacht, huishoudentype en herkomst. In publicaties (bijvoorbeeld een samenvatting van de regionale bevolkingsprognose 2011-2040) wordt veelvuldig gebruik gemaakt van een aggregatie van de resultaten naar COROP-niveau. (IBP-) PRIMOS is ontwikkeld in opdracht van

de gezamenlijke provincies en werkt eveneens tot op gemeenteniveau. Het model kent een lokale module dat op wijk- en buurtniveau resultaten oplevert. Naast uitkomsten voor bevolking en huishoudens is een prognose van de woningbehoefte mogelijk. Uitkomsten kunnen worden uitgesplitst naar huur/koop en eengezins/meergezins. Klik [hier](#) om een beeld te krijgen wat het model nog meer voor uitkomsten op kan leveren.

- Woonmilieutypologieën

Een voorbeeld van een veel gebruikte typologie is:

### Woonmilieutypologieën

14	woonmilieutypen	6	woonmilieutypen
1	Centrum-stedelijk-plus	1	Centrum stedelijk
2	Centrum-stedelijk	1	Centrum stedelijk
3	Stedelijk vooroorlogs	2	Stedelijk buiten centrum
4	Stedelijk naoorlogs compact	2	Stedelijk buiten centrum
5	Stedelijk naoorlogs grondgebonden	2	Stedelijk buiten centrum
6	Groen-stedelijk	3	Groen stedelijk
7	Centrum-kleinstedelijk	1	Centrum stedelijk
8	Kleinstedelijk	2	Stedelijk buiten centrum
9	Groen-kleinstedelijk	3	Groen stedelijk
10	Centrum-dorps	4	Centrum dorps
11	Dorps	4	Centrum dorps
12	Landelijk bereikbaar	5	Landelijk wonen
13	Landelijk perifeer	5	Landelijk wonen
14	Werkgebied	6	Werkgebied

Bron ABF Research

Om deze indeling te verlevendigen heeft de Zuidvleugel deze beeldend gemaakt in de publicatie "[Kleurenwaaier woonmilieus Zuidvleugel](#)".

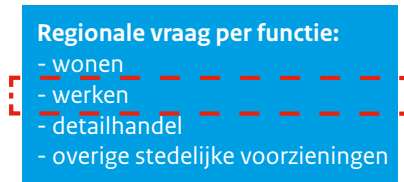
#### Voorbeelden

- Provincie Drenthe: regionale afstemming wonen (zie [bijlage 4 bij de Omgevingsvisie](#) als voorbeeld hoe een provincie de woningbouwopgave verdeelt over woningmarktgebieden en welke bundelingstrategie gevolgd wordt met een centrale positie voor (sub)streekcentra.

- De [regio Groningen - Assen](#) die het woningbouwprogramma beperkt op grond van o.a. de economische crisis en daarbij sterker wil inzetten op binnendorps en binnenstedelijk bouwen.

# Werken

## Trede 1 Behoefte



## Trede 2 Bestaand stedelijk gebied

**Hoe bepaal ik de regio? En hoe bepaal ik de regionale ruimtevrage voor werken? U staat als initiatiefnemer of als regio zelf aan de lat om deze vragen te beantwoorden. De handreiking biedt aangrijpingspunten om de vragen adequaat op te pakken.**

### *Begrippen en indelingen*

Deze handreiking heeft betrekking op de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar bedrijfslocaties. Daarbij kun je denken aan: (1) bedrijventerreinen, zoals distributierreinen, (2) industrieterreinen (3) gemengde terreinen, (4) zeehaventerreinen en (5) kantoorlocaties.

### *Hoe bepaal ik de regio?*

Het meest praktische is om aan te sluiten bij bestaande regionale indelingen zoals de arbeidsmarktregio of COROP-regio. Deze indelingen zijn voor de meeste werkgebieden mede gebaseerd op woon-werkrelaties. Dit geldt vooral voor bedrijventerreinen, gemengde terreinen en kantoorlocaties. Voor bijzondere terreinen, die bijvoorbeeld een (inter)nationale of bovenregionale functie vervullen kan sprake zijn van een andere afbakening. Denk aan terreinen voor activiteiten in de zwaar milieubelastende categorieën, terreinen met werkgelegenheid voor mensen met een specialistische opleiding zoals een high tech campus of terreinen met bijzondere ontsluitingsvereisten zoals een internationale zeehaven.

### *De toekomstige regionale vraag*

Hoe bepaal ik de toekomstige vraag naar ruimte voor werken in de regio? Verschillende factoren bepalen de omvang van de ruimtevrage en het soort ruimte, dat wordt gevraagd. De grootte en de samenstelling van de (regionaal) economische groei is een dominante factor. De ontwikkeling van de beroepsbevolking (kwantitatief en kwalitatief) is daarop mede van invloed. Ook spelen trends in het ruimtegebruik van bedrijven en in hun vestigingsvoorkeur een rol.

In veel provincies en regio's wordt de toekomstige behoefte bepaald aan de hand van de systematiek, die de BLM aanreikt (zie hulpmiddelen). Voor de economische scenario's worden de scenario's uit Welvaart en leefomgeving van PBL en CPB nog veelvuldig gebruikt.

Er kunnen ook mogelijkheden zijn om een deel van deze leegstand te benutten voor de regionale vraag. Momenteel is dit bijvoorbeeld actueel in de kantorenmarkt. Naast een vraag naar nieuwe ontwikkeling is er in vele stedelijke regio's een aanzienlijke leegstand. Soms kan deze oplopen tot wel 25% van de voorraad kantoren.

### *Hulpmiddelen*

De BLM-ramingsmethodiek van het CPB is van de bedrijventerreinprognoses de meest bekende en geaccepteerde aanpak. Het BLM-model wordt gebruikt om ramingen te maken van de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen en van de vraag naar kantoorruimte. Het model bestaat uit twee delen: het terreinenmodel en het kantorenmodel. Met het terreinenmodel wordt de vraag naar ruimte op (formele) bedrijven- en zeehaventerreinen, uitgedrukt in hectares, geraamd. Het kantorenmodel raamt de vraag naar kantoorruimte in vierkante meters vloeroppervlak. De twee onderdelen van het model hebben een gemeenschappelijk

vertrekpunt in de ramingen van de regionale werkgelegenheid. Verder staan berekeningen van de toekomstige vraag naar ruimte op bedrijventerreinen en die van de toekomstige vraag naar kantoorruimte los van elkaar.

Op hoofdlijnen bestaat de aanpak voor het terreinmodel uit drie stappen:

- (1) bepaling van de (toekomstige) locatietypenvoorkeur die aangeeft op wat voor type locatie bedrijven het liefst zitten,
- (2) bepaling van de (toekomstige) terreinquotiënten: dit gaat om de bepaling per branche van het ruimtebeslag per werknemer en
- (3) prognose van het ruimtebeslag door per branche de voorspelde werkgelegenheidsgroei ruimtelijk te vertalen in hectaren.

Voor kantoren (alle kantoorruimte in gebouwen waarvan het verhuurbaar vloeroppervlak minimaal 500 vierkante meter groot is) is er een vergelijkbare aanpak. Het kantorenmodel berekent het werkgelegenheidsaandeel van kantoorgebonden werkzaamheden. De vraag naar kantoorruimte wordt berekend door de kantoorgebonden werkgelegenheid te vermenigvuldigen met het kantoorquotiënt. Dit is het gemiddelde vloeroppervlak per werkende in een kantoor.

De raming heeft betrekking op alleen de formele locaties. Dit zijn de locaties in het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). De vraag die zich op alle andere locaties voordoet is niet meegenomen.

De BLM werkt op provinciaal niveau en op het niveau van de (grootstedelijke) COROP gebieden. Provincies en regionale samenwerkingsverbanden gebruiken veelal de BLM-uitkomsten en- methodiek als start voor eigen berekeningen en voegen regionale informatie toe om tot maatwerk voor de regio te komen.

#### *Voorbeelden*

De studie 'Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek' bevat een helder overzicht hoe de toekomstige vraag berekend wordt en hoe uit afzonderlijke vragen van bedrijven vraagprofielen te vormen zijn, die de vraag onderverdelen in:

- (1) lokaal kleinschalige bedrijvigheid (ca. 10% van de vraag);
- (2) middelgroot lokaal/regionaal (75% van de vraag, die past op gemengde bedrijventerreinen) en
- (3) grootschalig bovenregionaal (15% van de vraag, zowel milieubelastende industrie, internationale distributie als -internationale zakelijke dienstverlening).

Een ander voorbeeld van een behoeftestudie is "Ruimtebehoefte bedrijventerreinen en kantoren 2010-2040 Metropoolregio Amsterdam". In dit gebied gaat het sterk om de omslag van een uitbreidingsvraag naar een vervangingsvraag.

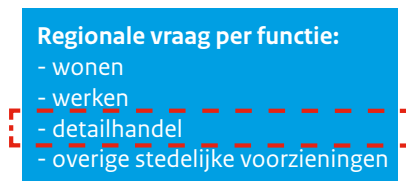
Kantorenconvenant: op 27 juni 2012 is een kantorenconvenant voor 5 jaar afgesloten tussen de gemeenten, de provincies, het rijk, de beleggers, de ontwikkelaars, de gebruikers en de vastgoedfinanciers. In het convenant is afgesproken dat partijen per kantorenregio een visie en doelstellingen formuleren op de bestaande kantorenvoorraad, nieuwe ontwikkelingen en de inzet op regionale herprogramming. Het ligt voor de hand om een initiatief op het gebied van kantoren te motiveren in het licht van dit convenant. De kantorenregio vormt daarbij een zinvolle gebiedsafbakening.

Specifieke regionale omstandigheden kunnen tot een andere indeling leiden dan een regio-indeling op basis van woon-werkstromen. Een voorbeeld is de provincie Limburg, die voor de maakindustrie in Midden- en Zuid-Limburg brommerafstand als criterium hanteert in de regioafbakening. In de Atlas voor gemeenten 2012 wordt in het artikel ingegaan op de optimale schaalgrootte voor de aanpak van bepaalde onderwerpen.



# Detailhandel

## Trede 1 Behoefte



## Trede 2 Bestaand stedelijk gebied

**Hoe bepaal ik de regio? En hoe bepaal ik de regionale ruimtevrage voor detailhandel? U staat als initiatiefnemer of als regio zelf aan de lat om deze vragen te beantwoorden. De handreiking biedt aangrijpingspunten om de vragen adequaat op te pakken.**

### *Begrippen en indelingen*

De ladder voor duurzame verstedelijking richt zich op initiatieven voor stedelijke detailhandel in stedelijke centra, subcentra en in woonomgevingen en op de grootschalige detailhandel en perifere detailhandelsvestigingen (woonboulevards, bouwmarkten, factory outlet, retailparken, et cetera).

### *Hoe bepaal ik de regio?*

Voor stedelijke detailhandel zal de regio-afbakening sterk vergelijkbaar zijn met de indeling bij wonen en werken, waarin woon-werkafstanden een belangrijke rol spelen. Wonen, werken en winkelen zijn 'dagelijkse' activiteiten en een indeling gebaseerd op woon-werkafstanden komt sterk overeen met een zogenoemd daily urban system. Uitzonderingen kunnen voorkomen voor die detailhandelsfuncties, die een veel groter verzorgingsgebied hebben en bijvoorbeeld een bovenregionale of landsdelige markt bestrijken. Er zijn provincies die in hun beleidsontwikkeling werken met een zogenoemde Raad voor Economische Ontwikkeling-regio (REO-regio). Zuid-Holland is een voorbeeld. Deze gebieden zijn vaak wat groter dan een afbakening op grond van woon-werk-relaties. Zuid-Holland roept in de "Notitie Detailhandel Zuid-Holland" op tot regionale samenwerking op intergemeentelijk niveau waarbij binnen een REO-gebied meerdere intergemeentelijke of regionale samenwerkingsverbanden bestaan, die sterk overeen komen met de afbakeningen die bij wonen en werken gebruikelijk zijn.

### *De toekomstige regionale vraag*

Hoe bepaal ik de toekomstige regionale vraag voor detailhandel? Daarbij kunnen verschillende bronnen handzaam zijn. Provinciale visies detailhandel bevatten prognoses over de toekomstige vraag. Belangrijke bouwstenen voor deze prognoses vormen zogenoemde koopstromenonderzoeken (bijvoorbeeld [Koopstromenonderzoek Overijssel en Zuid-Drenthe](#)), de te verwachten ontwikkeling van de bevolking en de omvang en ligging van het concurrerende winkelaanbod in de omgeving. Deze prognoses worden gebruikt om de vraag in regio's (bijvoorbeeld REO-regio's) in beeld te brengen.

Een initiatief voor een detailhandelsontwikkeling moet bij de beoordeling of dit bijdraagt aan de vervulling van een regionale vraag ook de winkelleegstand betrekken. De ladder geeft aan dat gemeenten bij iedere ontwikkeling van winkelmeters met lokale en interlokale effecten beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met het tegengaan van winkelleegstand en niet de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden. Wanneer ook de mogelijkheden waar nog leegstand kan worden benut, zijn afgetrokken, blijft de vraag over die het antwoord is op trede 1.

#### *Hulpmiddelen*

De achtergrondstudie van het PBL (2011) "Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking" geeft een overzicht van de huidige detailhandelsstructuur, de belangrijkste markttrends, wat dit voor de locatiestrategie betekent en het ruimtelijke ordeningsbeleid voor de detailhandel.

#### *Voorbeelden*

Notitie Detailhandel Zuid-Holland is een voorbeeld van een duidelijk kader vanuit de provincie met een prominente plaats voor de ladder: "De ladder voor duurzame verstedelijking (SER-ladder) is van toepassing op detailhandel. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen alleen mogelijk zijn als de behoefte is aangetoond en er regionaal afstemming heeft plaatsgevonden (par. 3.1 blz. 10)". Zuid-Holland gebruikt de ladder ook om te komen tot een reductie van het zowel het aantal locaties voor perifere detailhandel als de planvoorraad. De provincie vraagt de REO-regio's om regionale structuurvisies detailhandel op te stellen, inclusief regionale programmering, op basis van toepassing van de SER-ladder.

Rapport "Strategie voor detailhandel op perifere locaties Holland Rijnland" is een uitwerking van een provinciale visie door de regio Holland Rijnland. Ook in dit rapport wordt de ladder toegepast bij de strategieontwikkeling voor perifere detailhandelsvestigingen.

#### *Resultaat trede 1: onderbouw de behoefte*

Het resultaat van trede 1 is inzicht in de vraag naar ruimte in de regio zowel kwantitatief als kwalitatief en zowel uitgesplitst naar functie als in totaal. Daarbij is rekening gehouden met bestaande regionale plannen of lopende stedelijke ontwikkelingen en met leegstand (kwantitatief en kwalitatief) in de bestaande voorraad.

Voorbeelden van een resultaat zijn: in de regio is een vraag naar 500 grondgebonden woningen in de prijsklasse tussen € 300.000 en € 500.000 of een vraag naar 15 ha. bedrijfsterrein voor de zwaardere milieuklassen.

#### *In welk deel van de vraag is reeds voorzien?*

Als de toekomstige regionale vraag is bepaald, moet worden gekeken in hoeverre elders in de regio al in deze vraag wordt voorzien. Hierbij wordt gekeken naar leegstaande ruimte en naar plannen waarin ruimte voor nieuwe stedelijke ontwikkeling is opgenomen. In het geval dat niet gemotiveerd kan worden dat naar de beoogde ontwikkeling in de regio vraag is, is slechts één uitkomst denkbaar: de ontwikkeling niet voortzetten, omdat deze tot een vergroting van de leegstand of overcapaciteit zal leiden.

## Overige stedelijke voorzieningen

### Trede 1 Behoefte

#### Regionale vraag per functie:

- wonen
- werken
- detailhandel
- overige stedelijke voorzieningen

---

### Trede 2

Bestaand stedelijk gebied

**Hoe bepaal ik de regio voor overige stedelijke voorzieningen? En hoe bepaal ik de regionale ruimtevrage voor deze voorzieningen? U staat als initiatiefnemer of als regio zelf aan de lat om deze vragen te beantwoorden. De handreiking biedt aangrijpingspunten om de vragen adequaat op te pakken.**

#### *Begrippen en indelingen*

Deze handreiking laat onder de overige stedelijke voorzieningen accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure vallen.

#### *Hoe bepaal ik de regio?*

Er zijn overige stedelijke voorzieningen die in een dagelijkse behoefte voorzien en waarbij het verzorgingsgebied sterk overeen zal komen met de afbakening van een regio op basis van woon-werkafstanden. Daarnaast zijn er topvoorzieningen, die een bovenregionale of zelfs landelijk verzorgingsgebied hebben en veel minder een 'dagelijks' gebruik kennen. Denk aan topsportcentra en specialistische ziekenhuizen, die een groter verzorgingsgebied omvatten.

#### *De toekomstige regionale vraag*

De bepaling van de behoefte aan overige stedelijke voorzieningen is sterk gebaseerd op de bevolkingsontwikkeling en leeftijdsopbouw. Dit geldt in het bijzonder de dagelijkse voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg, sport en recreatie. Het is aan de regio om te bepalen wat tot de lokale behoefte behoort en wat als regionale behoefte gezien wordt. Een initiatief op dit gebied zal moeten motiveren of de voorziening daadwerkelijk voorziet in een regionale behoefte.

Een initiatiefnemer moet bij de argumentatie van de behoefte rekening houden met capaciteit in plannen en met ontwikkelingen die op korte termijn tot een aanvullend aanbod leiden. Bovendien zal gemotiveerd moeten worden, in geval er leegstand in de regio aanwezig is, waarom het initiatief toch nodig is. Dit laatste is bijvoorbeeld aan de hand binnen het onderwijs. Er zijn veel gebieden waar de groei uit de schoolgaande bevolking is en waar krimp in de jongere bevolkingscategorieën zich voordoet of zal gaan voordoen. Dat leidt tot vrijkomende schoolgebouwen.

#### *Voorbeelden*

- De verwachting is dat in de zorg de komende jaren grote veranderingen zullen optreden, die gevolgen hebben voor de ruimtevrage: enerzijds dichter naar de mensen in de wijken en buurten en anderzijds meer specialisatie. Zie o.a. [gemeente Rotterdam](#) en zie het verslag van het [praktijkcongres over gebiedsontwikkeling slim vlot trekken](#) van de TU-Delft.

## Veelgestelde vragen

*Betekent 'de vraag' naar een ontwikkeling dat het zeker moet zijn dat er gebruik wordt gemaakt van de te ontwikkelen locatie?*

De eerste trede van de ladder beoogt dat aan een ruimtelijke besluit, dat een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een aangetoonde regionaal afgestemde behoefte (zowel kwalitatief als kwantitatief) ten grondslag ligt. Blijkt uiteindelijk (na trede 2 of 3) dat een ontwikkelingslocatie nodig is, dan is een vastgesteld bestemmingsplan een harde randvoorwaarde om dat juridisch mogelijk te maken. Dat is overigens geen garantie dat uiteindelijk op die locatie de ontwikkeling zal plaatsvinden. De (nog niet benutte) plancapaciteit die het bestemmingsplan dan biedt zal wel een rol spelen bij andere vragen naar stedelijke ontwikkelingen in de regio.

*Geldt de motiveringsplicht in artikel 3.1.6. Bro uitsluitend voor een regionale of intergemeentelijke vraag of ook voor een gemeentelijke vraag?*

De ladder voor duurzame verstedelijking beoogt dat in regionaal verband de gezamenlijke ontwikkelingsbehoefte wordt bepaald. Als meerdere locaties aangewezen worden om in die behoefte te voorzien, is het aan de regio om de behoefte te verdelen over die locaties. Als de regionale behoefte voldoende is om een beoogde locatie te ondersteunen en in regionaal verband tevens deze locatie wordt geselecteerd om in de behoefte te voorzien, dan kan dit afdoende motivering vormen in de toelichting bij het bestemmingsplan voor trede 1 van de ladder.

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

De ladder begint bij de bepaling van de behoefte. Als de behoefte (is een belangrijk deel van "de markt") veranderd is, zal dit doorwerken in de regionale programmering en daarmee in de fasering en zo mogelijk ook de inhoud van bestaande plannen. Zeker in gevallen waarin blijkt dat er sprake is geweest van over-programmering treden lastige situaties op: plancapaciteit moet gereduceerd worden wat direct doorwerkt in lokale grondexploitaties. Het denkraam van de ladder kan helpen om gemotiveerd te bepalen waar overcapaciteit uit de plannen wordt gehaald. Bij groei van capaciteit is per definitie de ladder van toepassing.

*Hoe breng je uiteenlopende regio-indelingen samen tot een passend regionaal niveau?*

Door te werken met een vaste regio-indeling gebaseerd op woonwerkverkeer, die in diverse provincies al praktijk is (zie [Regionaal ruimtelijk overleg Brabant](#) en de drie woningmarktgebieden van Drenthe), kan worden voorkomen dat voor elke functie of onderverdeling binnen een functie een andere regio gehanteerd wordt waardoor combineren van ruimteclaims lastig is. Soms is goed te beargumenteren dat bijvoorbeeld een functie een veel groter voedingsgebied heeft dan de regio. Denk aan een high tech campus, specialistische ziekenhuizen, zwaar milieubelastende bedrijvigheid of een megamall.

*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 in de ruimtebehoefte al wordt voorzien. Een regio kan echter aanleiding zien om ook een lokale behoefte 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.

*Wat is de ondergrens in de vraag om nog de ladder te moeten gebruiken?*

De ladder richt zich op een regionale behoefte voor stedelijke ontwikkeling op het gebied van wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen. De ladder kent daarbij geen ondergrens. Als er een regionale vraag is, hoe klein deze ook is, dan is in de motivering van de locatiekeuze de ladder van toepassing.

*Hoe ga je om met branchespecifieke vragen naar ruimte?*

Ruimtelijk beleid is niet bedoeld om concurrentie tussen bedrijven oneerlijk of onmogelijk te maken. Voor branchespecifieke vragen dient een regionale detailhandelsvisie als kader. Als met hulp van een dergelijk kader bepaald is dat er een regionale vraag naar ruimte legitiem is dan dient aan de hand van de ladder de locatiekeuze gemotiveerd te worden

*Hoe bepaal je de regionale behoefte bij een flexibele bestemmingsplan waarin verschillende stedelijke ontwikkelingen op een locatie mogelijk zijn?*

Te verwachten is dat in een tijd met grote onzekerheid over de vraag gemeenten zullen proberen voldoende flexibiliteit in bestemmingsplannen te creëren. Overeind blijft dat de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik gebaseerd moet zijn op een gedegen argumentatie over de te verwachten behoefte in de komende 10 jaar. Bij dubbelbestemmingen of flexibele bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken zullen alle mogelijke bestemmingen gepaard dienen te gaan van een onderbouwing van de behoefte.

*Hoe ga je om met provinciegrensoverschrijdende regio's?*

De regio-afbakening is een zaak van de provincie. Daar waar sprake is van provinciegrensoverschrijdende regio's (bijvoorbeeld Groningen-Assen of de Stedendriehoek) is het aan de samenwerkende provincies om in onderling overleg en in overleg met de betrokken gemeenten tot een afbakening te komen.

## 4 Trede 2 Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied



In trede 1 heeft u de regionale ruimtebehoefte bepaald waarin elders in de regio nog niet is voorzien. Alleen wanneer die behoefte er is, is trede 2 aan de orde.

Kan de beoogde ontwikkeling plaatsvinden binnen het stedelijk gebied door een andere bestemming van een gebied, door herstructurering van bestaande terreinen of door transformatie van bestaande gebouwen of gebieden? Om deze vraag te beantwoorden biedt de handreiking u handvaten voor de bepaling van:

- De beschikbare ruimte (kwantiteit)
- De (financiële) haalbaarheid van de intensivering (kwaliteit)

U loopt dan trede 2 door om te bekijken of u binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan voorzien.

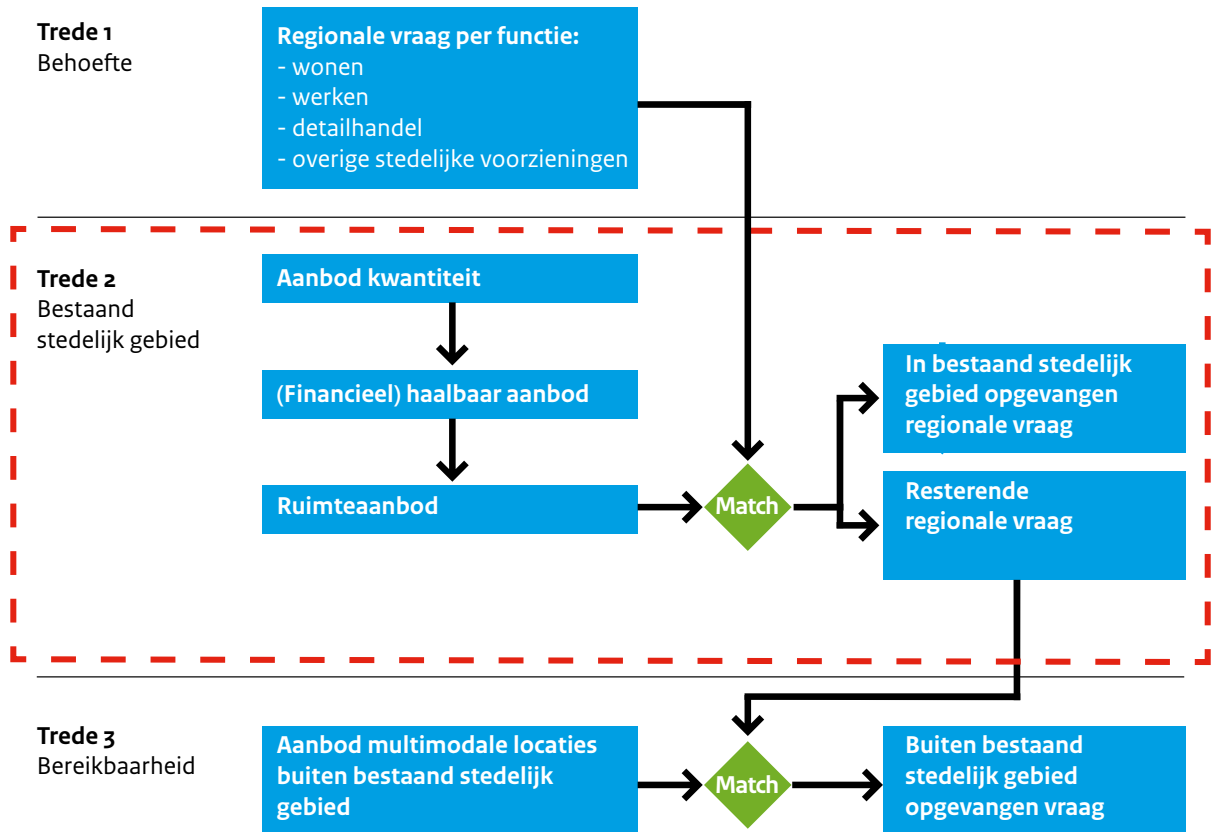
Wanneer u bovenstaande bepaald hebt, heeft u zicht op het ruimteaanbod: de beschikbare ruimte binnen het bestaande stedelijk gebied binnen de regio inclusief zicht op de haalbaarheid van de intensivering.

Als de regionale behoefte bij trede 1 voortkomt uit een lokale behoefte, dan kan dit aanleiding zijn om te motiveren dat in de lokale omgeving wordt voorzien in deze behoefte.

Een aantal lastige kwesties en vragen komt aan bod onder veelgestelde vragen.

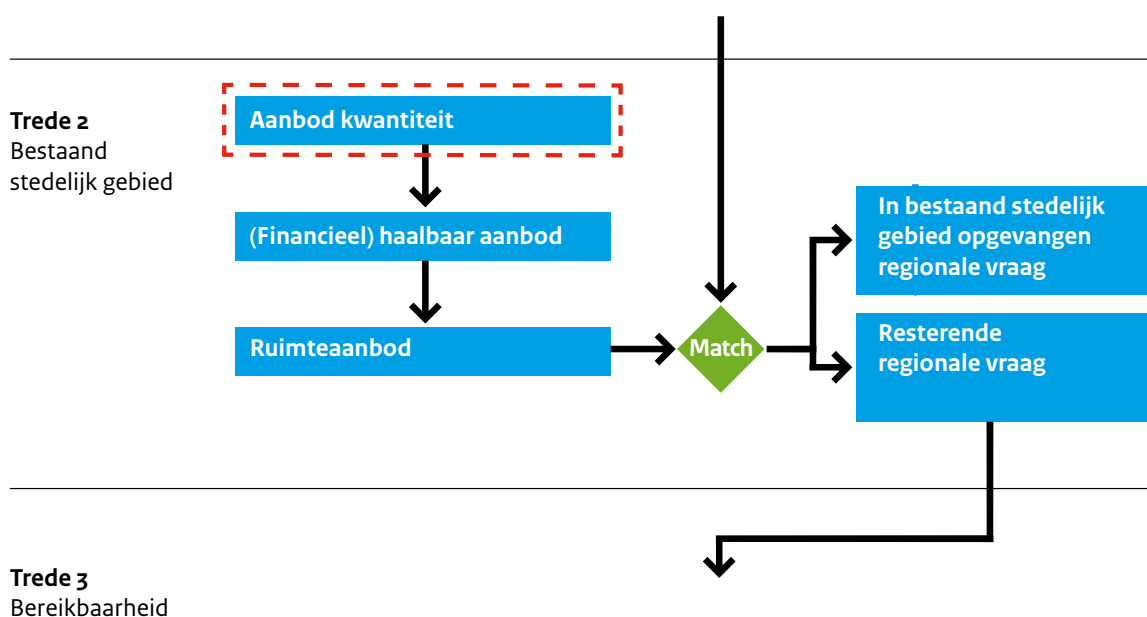
*Wat is stedelijk gebied?*

De ruimtevrage moet bij voorkeur worden opgevangen in het bestaand stedelijk gebied. Het zal nodig zijn om op basis van de gebiedspecifieke situatie te bepalen wat ervaren wordt als stedelijk gebied. In het algemeen kan het bestaande stedelijk gebied worden gedefinieerd als het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Sommige provincies hebben in een verordening ruimte de afbakening van het bestaand stedelijk gebied in woord en/of kaartbeeld vastgelegd. Een voorbeeld is Fryslân. Ook Brabant heeft dit gebied vastgelegd in een verordening ruimte.



## Beschikbare ruimte

### Trede 1 Behoefte



Wanneer het bestaand stedelijk gebied bekend is, kan een ruwe inventarisatie worden gemaakt van de potentiële ontwikkelingslocaties. De (financiële) haalbaarheid hiervan is pas in de volgende stap aan de orde. Nu worden eerst op basis van ambities, kansen en problemen de potentiële locaties (per deelgebied) in kaart gebracht.

#### Bepaal de beschikbare ruimte

Voer een inventarisatie uit naar potentiële ontwikkelingslocaties. Op welke plekken kan ruimte worden gemaakt of kunnen vrije ruimtes worden ingevuld? Welke gebieden komen in aanmerking voor intensivering, herontwikkeling of transformatie? De inventarisatie kan plaatsvinden vanuit twee invalshoeken:

#### 1. Gemeentelijke of regionale ambities

De ambities van een gemeente of andere gebiedspartners kunnen reden zijn om in een gebied de ruimte anders te willen gebruiken. Dit kan vastgelegd zijn in structuurvisies of andere plandocumenten. Ambities kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het anticiperen op vergrijzing, krimp, ontwikkeling topsector, op peil houden voorzieningenniveau, verduurzaming of verbetering van de sociale en fysieke leefomgeving.

#### 2. Kansen en problemen vanuit het gebied zelf

De situatie en de dynamiek in een gebied zelf kan aanleiding zijn tot verandering in ruimtegebruik. Zo kunnen de woonvoorkeuren in een wijk of buurt verschuiven. Of een gebied kan opeens specifieke leefstijlen trekken of ondernemers die creatief gebruik maken van de ruimte. Ook kunnen gebieden te kampen hebben met problemen. Soms al langdurig, hardnekkig en schier onmogelijk oplosbaar. Denk aan verval, veroudering, functieverlies, leegstand en onevenwichtige sociale samenstelling van een wijk.



#### Gebruik de checklist 'Ruimtelijke winst'

De kansen en problemen in het bestaand stedelijk gebied kunnen met de checklist 'Ruimtelijke winst' worden geïdentificeerd. De checklist geeft aanrijpingspunten voor intensivering, transformatie en herstructurering die gebaseerd zijn op een groot aantal gebiedspraktijken.

<b>Veel voorkomende problemen bieden kansen voor ruimtelijke winst:</b>
Onzorgvuldig ruimtegebruik <ul style="list-style-type: none"><li>• Restruimten [braakliggend, onbebouwd]</li><li>• Restruimten onder infrastructuur</li><li>• Ondoelmatig en/of inefficiënt ruimtegebruik</li><li>• Locatie vormt barrière in stedelijk weefsel</li><li>• Versnippering huisvesting van instellingen</li></ul>
Negatieve belevingswaarde <ul style="list-style-type: none"><li>• Monofunctioneel gebied</li><li>• Gebrek aan levendigheid en attractiviteit</li><li>• Uniform gebied</li><li>• Problematische scheiding tussen functies</li><li>• Eenzijdige sociale samenstelling</li><li>• Sociale onveiligheid</li><li>• Slecht imago buurt</li></ul>
Veroudering <ul style="list-style-type: none"><li>• Fysieke en technische veroudering</li><li>• Functionele veroudering of functieverlies</li></ul>
Milieusituatie <ul style="list-style-type: none"><li>• Gebied op vervuilde grond</li><li>• Gebied ondervindt overlast door infrastructuur</li><li>• Verwaarloosd openbaar groengebied</li><li>• Gebrek aan groen</li></ul>
Economie <ul style="list-style-type: none"><li>• Economisch verzwakt gebied</li><li>• Gebrekkig draagvlak voor voorzieningen</li></ul>
Mobiliteit <ul style="list-style-type: none"><li>• Verslechterde bereikbaarheid</li><li>• Veranderde vervoersmodaliteit</li><li>• Onbenutte ruimte onder of naast infrastructuur</li></ul>

**Resultaat:** Inzicht in de beschikbare ruimte. Dit resultaat kan afhankelijk van de situatie op verschillende wijzen gepresenteerd worden (kaarten, onderverdeeld naar deelgebieden, et cetera).

#### Hulpmiddelen/voorbeelden

- Indicatorenlijst voor de bepaling van veroudering en leegstand op bedrijventerreinen gebaseerd op het rapport "Herstructureringsopgave Fryslân in beeld" van Stec Groep (2010) in opdracht van provincie Fryslân:

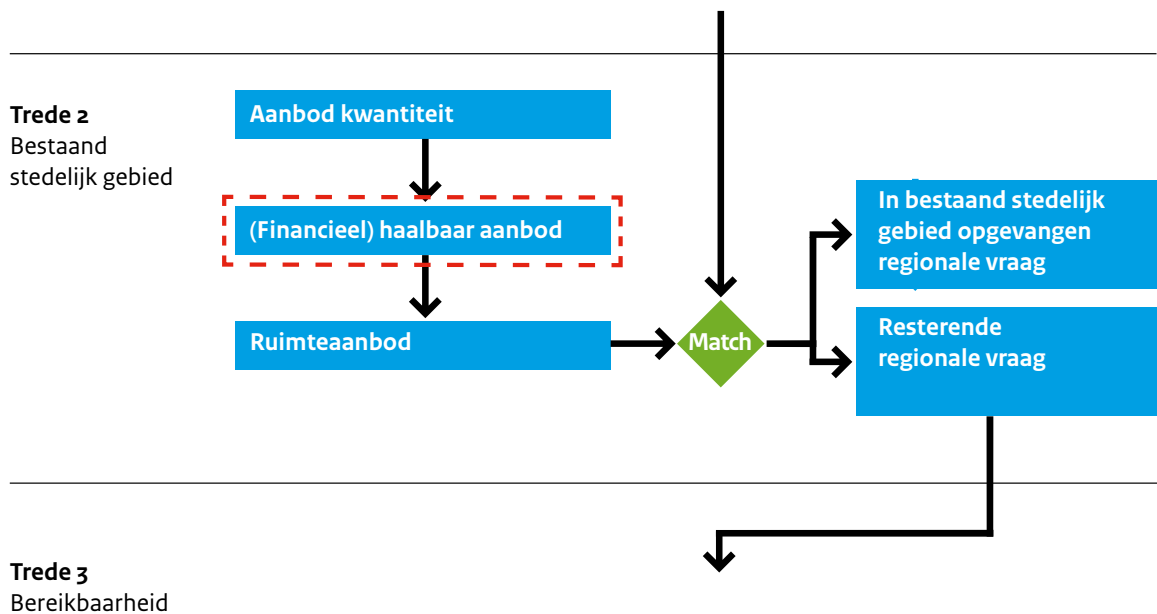
- aanzicht: o.a. onderhoud openbare en private ruimte en gebouwen;
- voorzieningen: o.a. faciliteiten;
- milieuhygiëne: is er geluid-, stank- of stofoverlast of zijn er hinderlijke bedrijven?
- ontsluiting: o.a. intern (verkeersafwikkeling) en extern, veiligheid en toegang tot het terrein;
- parkeren: o.a. is er parkeerdruk?
- leegstand: wat is de leegstand, bebouwd (bedrijfspand zonder gebruiker) en onbebouwd?;
- bebouwingspercentage: de verhouding tussen de kavelgrootte en het bebouwd oppervlak ervan; de
- 'footprint' (bebouwingspercentage kavel) of de verhouding tussen de terreingrootte en het bebouwd oppervlak van alle bedrijfsgebouwen samen (bebouwingspercentage terrein);
- netto/bruto verhouding: de verhouding tussen de netto en bruto oppervlakte van een terrein;
- floor space index (Fsi): de verhouding tussen de kavelgrootte en het totaal bruto vloeroppervlak.

De mate van efficiëntie bij het ruimtegebruik op bedrijventerreinen is mede afhankelijk van het schaalniveau, de omvang en aard van het terrein. Op een hoogwaardig bedrijvenpark is doorgaans meer mogelijk qua ruimtegebruik dan op een zwaar industrieterrein. Bijvoorbeeld, op een locatie met een hoge terreincoëfficiënt – een hoogwaardig bedrijvenpark met veel werknemers per hectare – is meer ruimtewinst te boeken, bijvoorbeeld door het anders organiseren en inrichten van parkeerplaatsen dan op een bedrijventerrein met laag aantal werknemers per hectare, zoals een zwaar industrieterrein.

## (Financiële) haalbaarheid intensivering

### Trede 1

Behoefte



Op basis van het overzicht met de beschikbare ruimte in het bestaand stedelijk gebied, kunt u per locatie een inschatting maken van de knelpunten die de ontwikkeling in de weg kunnen zitten: de (financiële) haalbaarheid van intensivering. Door een eerste inschatting van de haalbaarheid kan het ruimteaanbod binnen bestaand stedelijk gebied worden bepaald.

#### Bepaal de (financiële) haalbaarheid van intensivering

Beschikbare ruimte staat nog niet gelijk aan geschikte ruimte. Er kunnen gebruiksrestricties zijn die een ander gebruik van de ruimte of een intensivering van het ruimtegebruik in de weg staan. Voer daarom een eerste inschatting uit van de (financiële) haalbaarheid van de beschikbare ruimte. Met welke mogelijke knelpunten krijgen we te maken als we de beschikbare ruimte in het bestaand stedelijk gebied willen (her)ontwikkelen?

Deze verkenning naar haalbaarheid kent de drie invalshoeken:

#### 1. Wenselijkheid

Dat een locatie beschikbaar is, wil nog niet automatisch zeggen dat het wenselijk is om de locatie te (her)ontwikkelen. De wenselijkheid wordt mede bepaald door de belangen en de visie van betrokkenen partijen en in- en omwonenden op de locatie. Knelpunten in de wenselijkheid van ontwikkeling kunnen zich voordoen als:

- De urgentie van (her)ontwikkeling onvoldoende gedragen wordt
- Maatschappelijke kosten niet opwegen tegen de maatschappelijke baten
- De (her)ontwikkeling niet aansluit bij de wensen en eisen van gebruikers
- De (her)ontwikkeling strijdig is met vigerend beleid en collegeprogramma's
- Betrokken partijen tegenstrijdige belangen nastreven
- Beheer bijzondere aandacht vergt

## 2. Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving kunnen beperkingen opleggen aan de (her)ontwikkeling van de beschikbare ruimte. Een eerste scan op juridische aspecten kan eventuele knelpunten in beeld brengen:

- Een provinciale of rijkverordening kan beperkingen opleggen
- Milieunormen kunnen beperkingen opleggen
- Grondprijnsbeleid kan (her)ontwikkeling ontmoedigen

## 3. Financieel

Cruciale vraag is of de (her)ontwikkeling financieel haalbaar is. Een eerste inschatting van de financiële haalbaarheid kan worden gemaakt op basis van mogelijke knelpunten die zich voordoen als bijvoorbeeld:

- Zich meerkosten voordoen (verwerving van gronden, saneringskosten, bouwkosten)
- Er sprake is van versnipperd grondeigendom en/of financiering
- Er onvoldoende verdien capaciteit te realiseren is
- Er gebrek aan maatschappelijke baten is
- Maatschappelijke baten moeilijk omgezet kunnen worden in financiële baten
- Kosten en baten niet gelijk verdeeld zijn over belanghebbenden.

De neiging kan bestaan om al snel een herstructureringslocatie qua kosten te vergelijken met een stedelijke uitleglocatie. Voor een reële vergelijking vraagt dit dat alle kosten in die vergelijking worden opgenomen dus ook de kosten van ontsluiting van een uitleglocatie (zie "Succesvol binnenstedelijk bouwen" onder hulpmiddelen en veelgestelde vragen).

**Resultaat: [Overzicht van de randvoorwaarden \(wenselijkheid, juridisch en financieel\) bij de beschikbare ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied.](#)**

### Hulpmiddelen

- MKBA-arena: is een hulpmiddel om vroeg in het proces belangen te verbinden met een maatschappelijke kosten baten analyse. Inzet van de aanpak is dat wie belangen heeft ook mee financiert. Een MKBA-arena legt verbanden tussen investeringen, maatregelen en effecten. Dit levert inzicht op in de relatie tussen investeerders en incasseerders (zowel in positieve als in negatieve zin). Meer info "[MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling](#)".

- De publicatie "[Succesvol binnenstedelijk bouwen](#)" van het EIB (2011) in opdracht van de Rijksbouwmeester verschaft inzicht in mogelijkheden om opbrengsten te verhogen en kosten te verlagen bij binnenstedelijk bouwen. De publicatie signaleert dat er binnenstedelijk ook locaties zijn (zogenoemde green fields) die qua exploitatieresultaat concurrerend kunnen zijn tegen stedelijke uitleglocaties.

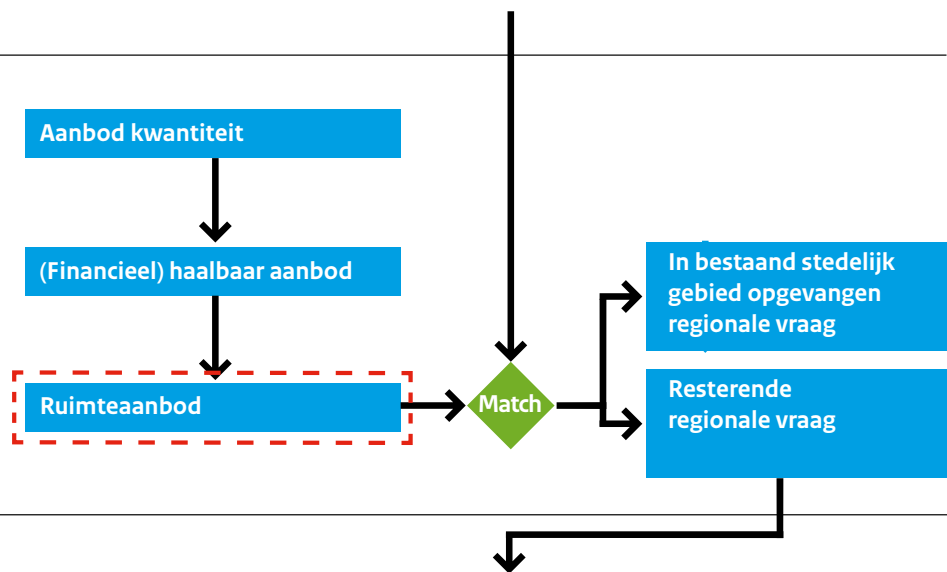
### Voorbeelden

- Een voorbeeld van een gemeente, die duidelijk heeft gekozen voor binnenstedelijk ontwikkelen, is de gemeente Goes met het plan [Goese Schans](#). De gemeente vond het wenselijk om een verrommeld gebied tussen de binnenstad en de uitbreidingswijk Goese Meer een impuls te geven. Een oud havengebied moet op termijn een nieuw woongebied vormen. Wet- en regelgeving maakt de ontwikkeling lastig. Onder andere milieuaspecten kunnen de speelruimte beperken zeker in de overgangperiode waarin industrie en wonen in elkaars nabijheid moet functioneren. Om de wettelijke mogelijkheden optimaal te benutten is o.a. gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Interim-wet stad- en milieubenadering biedt. Mede door de crisis op de woningmarkt is de ontwikkeling van het gebied gestagneerd. In deze tijd is het project (nog) niet financieel haalbaar.

# Ruimteaanbod

**Trede 1**  
Behoefte

**Trede 2**  
Bestaand  
stedelijk gebied



**Trede 3**  
Bereikbaarheid

De (financiële) haalbaarheid van intensivering van de beschikbare ruimte in bestaand stedelijk gebied levert u een groslijst op van potentiële locaties, kansen en mogelijke knelpunten. Nu is het zaak een schifting te maken in het ruimteaanbod binnen bestaand stedelijk gebied. Dit aanbod bestaat uit de definitieve lijst met locaties die potentieel (her)ontwikkeld kunnen worden. Elke locatie in deze gerangschikte lijst wordt zowel kwantitatief als kwalitatief geduid. De rangschikking kan plaatsvinden naar gebiedstypen, grootte en te verwachten mate van knelpunten. Met het vaststellen van het ruimteaanbod kan de match vraag en aanbod plaatsvinden.

## Selecteren en ordenen ruimteaanbod

De vorige stappen hebben geleid tot een groslijst van potentiële locaties, kansen en mogelijke knelpunten. De lijst is nog niet geordend: rijp en groen zitten door elkaar. Daarom is het raadzaam de lijst kritisch door te lopen zonder verdere analyses uit te voeren. Het gaat nu om selecteren, ordenen en samenbrengen:

- Selecteren

De knelpunten die in kaart zijn gebracht bij de (financiële) haalbaarheid worden besproken, aangescherpt en beoordeeld. Het aantal knelpunten en de ernst van de knelpunten bepalen daarbij de beoordeling mede in relatie tot de grootte van de beschikbare ruimte. Wanneer deze beoordeling ongunstig uitpakt wordt de locatie gemotiveerd van de lijst geschrapt. Ook is het mogelijk kleurcodes toe te voegen:

Groen = knelpunten vormen geen belemmering

Oranje = knelpunten vormen mogelijk een belemmering (nadere analyse wenselijk)

Rood = knelpunten vormen een belemmering

- Ordenen

Het is wenselijk om de groslijst te ordenen om de match vraag en aanbod systematisch te kunnen doorlopen. Het meest logisch is de lijst te ordenen naar gebiedstypen.

Deze zijn kwalitatief bepalend voor het eventueel opvangen van de regionale vraag naar specifieke gebiedstypen. Nadere ordening is denkbaar op grootte en mate van te verwachten knelpunten.

- Samenbrengen

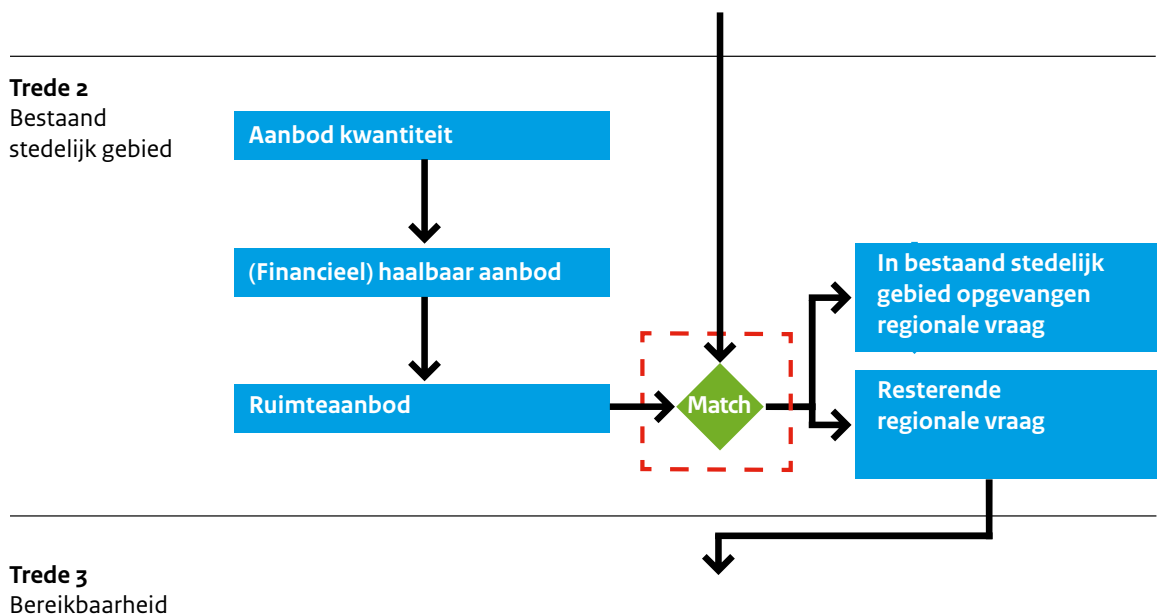
Indien er binnen de regio meerdere analyses zijn gemaakt naar het ruimteaanbod binnen het bestaand stedelijk gebied (bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau) dan dienen de verschillende analyses te worden samengebracht. Hiermee ontstaat een totaal overzicht van het gespecificeerde ruimteaanbod binnen de regio.

Resultaat: Regionaal overzicht van het totale ruimteaanbod binnen bestaand stedelijk gebied zowel kwantitatief al kwalitatief.

## Match vraag en aanbod

### Trede 1

Behoefte



In trede 1 heeft u de ruimtevraag bepaald en in trede 2 het regionale ruimteaanbod binnen het bestaand stedelijk gebied. In sommige gevallen kan de vraag volledig worden opgevangen binnen het stedelijk gebied, door lege ruimtes te benutten of, andersom, ruimte vrij te maken. In die gevallen is de ladder succesvol doorlopen en is de motivering klaar. Als aanbod en vraag niet sluitend zijn, dan kan onderling overleg tussen regionale partijen mogelijk tot alternatieve oplossingen leiden. Wanneer de regionale ruimtevraag niet kan worden opgevangen binnen trede 2 gaat u verder met trede 3: het opvangen van de ruimtevraag buiten het bestaande stedelijke gebied op locaties die multimodaal ontsloten zijn of worden.

Resultaat: Inzicht in welk deel van de regionale vraag opgevangen kan worden binnen het stedelijk gebied en inzicht in de resterende regionale vraag in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

### Hulpmiddelen

- Argumentenkaart herbestemming: geeft argumenten voor en tegen een actieve rol van gemeenten bij herbestemmen van leegstaande gebouwen

### Voorbeelden

Studies met aanpakken en voorbeelden om geschikte ruimte binnen het bestaand stedelijk gebied te inventariseren:

- Handreiking ruimtewinst VROM, 2004.

Voorbeelden van een slimme benutting van het bestaand stedelijk gebied:

- Intense Laagbouw, Woningbouw in hoge dichtheid, Platform Gras, 2009

- Steden vol ruimte, kwaliteiten van dichtheid, Rudy Uytenga, 2009

- Prachtig compact NL, Werkgroep Binnenstedelijk bouwen, in opdracht van het College van Rijksadviseurs 2010. Bevat o.a een beschrijving van 45 voorbeeldprojecten.

- Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling en Inbo, Van bedrijventerrein naar werkmilieu, Delft 2010.

Een voorbeeld van een structuurvisie met het gedachtegoed van de ladder voor duurzame verstedelijking is de gemeente De Bilt (zie blz. 73 en 74 de strategie voor woningbouw en bedrijfslocaties).

## Veelgestelde vragen

*Wat is het verschil tussen bestaand bebouwd gebied en bestaand stedelijk gebied en waarom richt de ladder zich op het stedelijk gebied?*

'Bestaand bebouwd gebied' (BBG) is een begrip dat in combinatie met een jaartal (bijvoorbeeld BBG 1971, BBG 2000 of BBG2006) een foto geeft van het bestaande bebouwde gebied en vooral ontwikkeld is om een onderscheid te kunnen maken in uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. Zo is de norm van 40% binnenstedelijk bouwen uit de Nota Ruimte (2005) gebaseerd op de BBG contour uit 2000.

Bestaand stedelijk gebied is in het Bro gedefinieerd in art. 1.1.1. (zie wettelijk kader).

De ladder hanteert bestaand stedelijk gebied mede vanuit de gedachte dat op regionaal niveau de betrokken decentrale overheden goed in staat zijn om tot een geschikte bepaling van het stedelijk gebied te komen. Bestaand stedelijk gebied biedt ruimte voor regionaal maatwerk en discussies bijvoorbeeld over de vraag of bepaalde lintbebouwing wel of niet als stedelijk gebied wordt ervaren.

*Wie bepaalt de voorwaarden waarbij de ontwikkeling wel of niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd?*

De zorgvuldige afweging is een procesvereiste, die geen inhoudelijke beoordeling van het rijk meegeweet. Dat is niet mogelijk en niet gewenst, omdat adequate afweging en programmering van ruimteclaims regionaal maatwerk vereist. Inhoudelijke invulling ligt bij de decentrale overheden en toetsing gebeurt door de provincie.

*Welke overwegingen betrek je bij de afweging tussen (binnenstedelijke en uitleg)locaties?*

De ladder voor duurzame verstedelijking beoogt te borgen dat in de afweging bij verstedelijkingskeuzes naast financiële aspecten ook de factoren behoefte, mogelijkheden benutting bestaand stedelijk gebied en bereikbaarheid adequaat worden meegewogen. In principe maken decentrale overheden op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht ook zonder de ladder een brede afweging tussen financiële en kwalitatieve factoren, en controleren de decentrale democratische processen deze overheden daarop. De ladder geeft een invulling aan de vereiste afweging en geeft zo bestaande verplichtingen handen en voeten.

*Kun je om financiële redenen kiezen voor bouwen buiten het bestaand stedelijk gebied? Welke kosten betrek je dan in de afweging?*

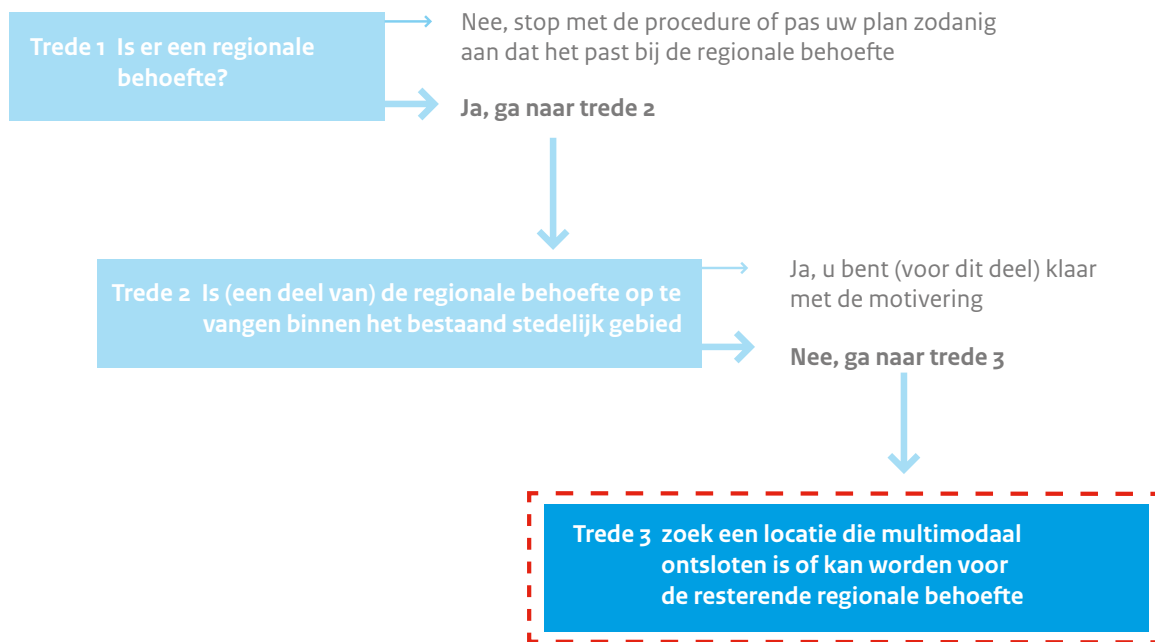
Financiële redenen kunnen er toe leiden dat gekozen wordt voor bouwen buiten het bestaand stedelijk gebied mits duidelijk is gemotiveerd dat er een regionale behoefte is én dat het financieel onhaalbaar is om die behoefte te realiseren op het ruimteaanbod binnen het bestaand stedelijk gebied. Dat vraagt wel om een eerlijke en complete vergelijking tussen kosten en baten van binnen- en buitenstedelijke ontwikkeling. Daarbij gaat het niet alleen om investeringskosten, maar ook om kosten verbonden met de exploitatie van

het gebied. Het gaat om overwegingen op korte én op lange termijn. Een brede beoordeling zoals de MKBA die biedt kan behulpzaam zijn om een keuze te onderbouwen, zie de studie van LPBL/SEO/Atlas voor gemeenten "Binnenstedelijk of uitleg?" of de EIB-studie "Succesvol binnenstedelijk bouwen". Iets ouder, maar ook inzichtelijk is de studie in het kader van IBO Verstedelijking uit 2004 met als titel "Locatiekeuze bij woningbouw".

*Beter benutten van het bestaand stedelijk gebied kent grenzen (bijv. intensivering kan tot meer geluidsoverlast of een grotere parkeerdruk) en een concurrerende ruimtevrage (bijvoorbeeld vanuit klimaatbestendige inrichting een toenemende vraag naar meer groen en blauw in de stad). Hoe moet hiermee worden omgegaan?*

Ook hier geldt geen standaardrecept en is sprake van lokaal en regionaal maatwerk binnen de kaders die wet- en regelgeving (nationaal en Europees) geven. In essentie komt het steeds aan op een goede ruimtelijke ordening gericht op een duurzame ruimtelijke kwaliteit. Met de huidige maatschappelijke opgaven op o.a. het gebied van klimaat en energie is het duidelijk dat er meerdere claims liggen op de ruimte binnen bestaand stedelijk gebied. Die claims moeten onderling afgewogen worden om tot zorgvuldig ruimtegebruik en een duurzame ruimtelijke kwaliteit te komen. Dat op een transparante wijze doen en helder motiveren is de essentie van het werk aan een duurzame verstedelijking.

# 5 Trede 3 Bouwen buiten bestaand stedelijk gebied



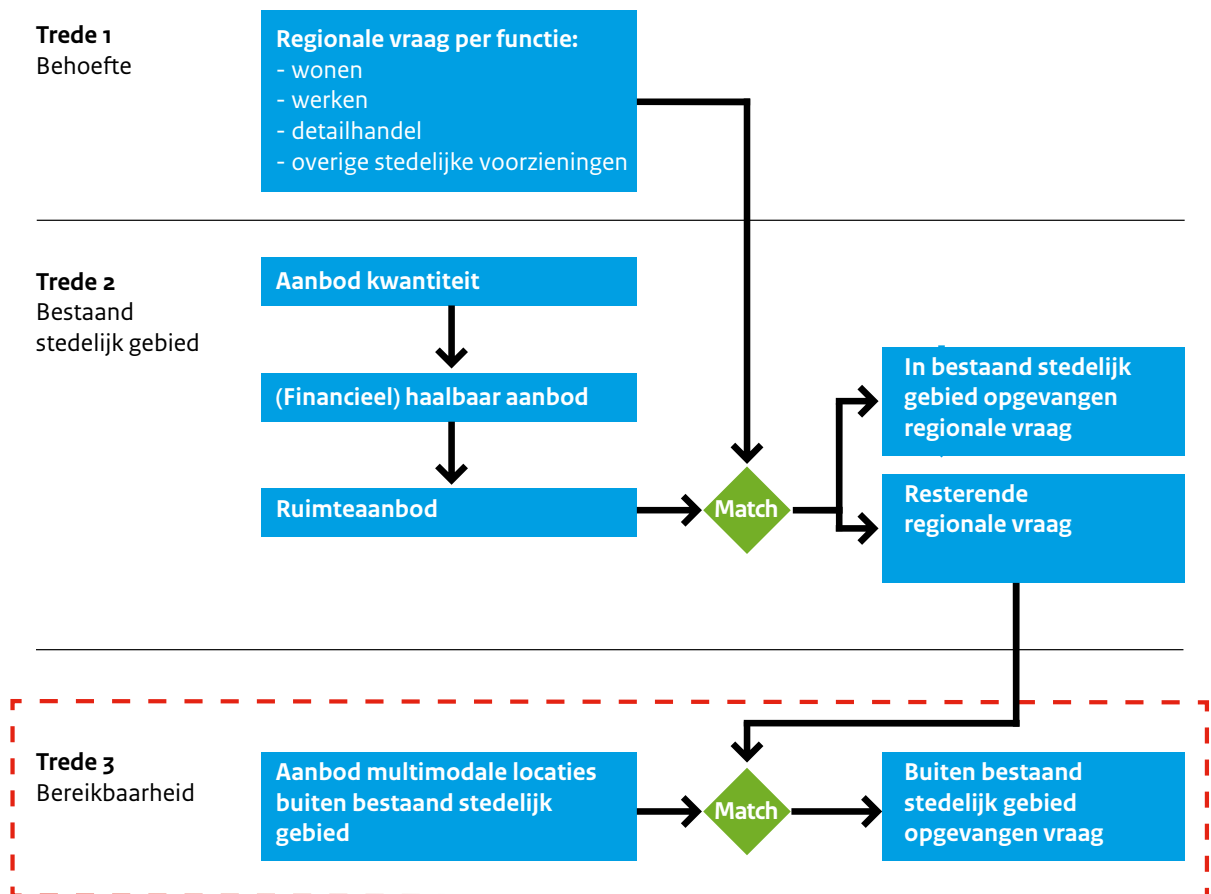
Als herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, is trede 3 aan de orde.

De gebruiker wordt geholpen om de meest duurzame ruimte te vinden voor verstedelijking buiten het (bestaand) stedelijk gebied. Het (potentiële) aanbod aan modaliteiten is sturend. De beantwoording van twee vragen staat centraal:

1. Welke plekken zijn of worden op korte termijn multimodaal ontsloten op een wijze die past bij de schaal van de ontwikkeling?
2. Wat is een optimale afstemming tussen de resterende regionale vraag en het aanbod aan passende (in potentie) multimodaal ontsloten of op korte termijn te ontsluiten locaties?

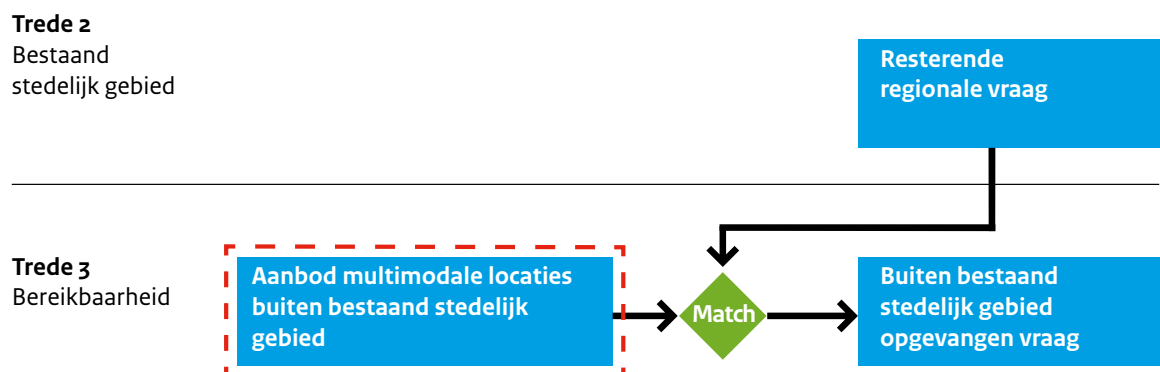
Het antwoord op deze vragen is het eindresultaat van de toepassing van de ladder: zicht op (in potentie) multimodale locaties die passen bij de schaal en de omvang van de ontwikkeling.





Lastige kwesties behorende bij trede 3 komen aan de orde in de vorm van veelgestelde vragen.

## Aanbod multimodaal ontsloten locaties



In trede 3 gaat het om stedelijke uitleg en wel op een zodanige locatie dat het uitleggegebied (in potentie) multimodaal ontsloten kan worden. Wat is multimodaal en welke multimodale kwaliteit bij welk type (en bij welke omvang) van de uitleg is gewenst?

### *Multimodaal ontsloten*

Multimodaal ontsloten wil zeggen dat een locatie op de schaal waarop deze functioneert door meerdere vervoerwijzen is ontsloten of in de nabije toekomst wordt ontsloten. Hier hebben we het over de regionale schaal en gaat het voor personenvervoer vooral om de vraag auto en openbaar vervoer en bij goederenvervoer om vrachtauto (weg), trein (rail), en (binnenvaart)schip (water). Bij regionale bedrijfsterreinen zijn de bezoekersintensiteit en het aantal arbeidsplaatsen van belang met het oog op ontsluiting door met name openbaar vervoer. Mede door de opkomst van elektrische fiets krijgt de fiets op regionale schaal betekenis; de fiets gaat qua kwaliteit meer op brommer en scooter lijken.

De wijze van ontsluiting heeft een zodanig kwaliteit dat deze effectief en efficiënt is zowel uit het oogpunt van het vervoer als uit het oogpunt van gebruik van de locatie. Zo heeft het weinig zin om in multimodaliteit te investeren op een bedrijfsterrein dat ingericht wordt voor transport en distributie behalve als aan-/afvoer ook via rail en vaarweg past bij het type bedrijven, de schaal waarop dit functioneert en de intensiteit van het gebruik. Het heeft ook niet veel zin om frequent openbaar vervoer aan te bieden aan een villawijk met nog geen 10 won/ha waar op de oprit van de meeste huizen twee of meer auto's staan. Een locatiekeuze met ook een makkelijke aantakking op een regionaal fietspadennet ligt dan meer voor de hand.

### *Bepaling van geschikte locaties*

In de resterende regionale vraag (uitkomst trede 2) zullen eisen en wensen aan de bereikbaarheid meer of minder concreet omschreven zijn. Bijvoorbeeld voor de (projectmatige) ontwikkeling van een specifieke voorziening als een factory outlet center kunnen de eisen specifiek geformuleerd worden. Echter bij de ontwikkeling van meer strategische visies zoals een structuurvisie zal de vraag heterogener zijn en het programma van eisen minder specifiek. In het eerste geval kan al snel de match tussen resterende vraag en aanbod plaatsvinden. In het tweede geval is het zinvol om systematisch het aanbod van geschikte (potentiële) multimodale locaties in beeld te brengen. Bestaande en in de toekomst aan te leggen infrastructuur speelt daarbij een belangrijke rol. Als het bestaand beter benut kan worden, is dat de meest duurzame en meestal de goedkoopste oplossing.

Over bestaande infrastructuur kunnen eventueel nieuwe vervoerdiensten worden aangeboden. Als er al een weg ligt maar geen stadsbus passeert, kan door aanpassing van het lijnennet wel een gebied ontsloten worden met openbaar vervoer.

Mogelijke stappen in de volgtijdelijk uit te voeren zoekstrategie kunnen zijn:

1. Kan bestaande infrastructuur met bijbehorende vervoerdiensten gebruikt worden? Laat de capaciteit dit nog toe?
2. Welke aanpassingen in de vervoerdiensten zijn mogelijk om tot de gewenste multimodale kwaliteit te komen
3. Kan met een relatief kleine toevoeging aan het netwerk een veel groter gebied dan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling een kwaliteitsimpuls krijgen?
4. Welke infrastructuuruitbreiding is uit kosten- en batenoverweging het meest zinvol?

**Resultaat: Inzicht in het aanbod aan ruimte op (in potentie) multimodaal te ontsluiten locaties.**

### *Hulpmiddelen*

#### *- Gebiedstypen*

Waar sprake is van een regionale vraag die uit diverse functies bestaat, kan het zinvol zijn om met gebiedstype te werken. Een gebiedstype staat ook voor een (multimodale) bereikbaarheidskwaliteit. Voor veel gebieden is bereikbaarheid van dagelijkse activiteiten veruit het belangrijkste. Hierbij gaat het om verplaatsingen van en naar het gebied over relatief korte afstanden. Slechts voor een beperkt aantal gebieden is op grond van de functiemix ook bereikbaarheid over grotere afstand een belangrijk onderwerp. Veelal betreft dit hoogstedelijke centrumgebieden, bedrijfsterreinen die omvangrijke stromen genereren op bovenregionaal niveau (nationaal/internationaal) zoals terreinen voor internationale distributie en gebieden met grootschalige en gespecialiseerde detailhandel of overige voorzieningen gericht op een bovenregionale markt zoals Factory outlet centers, HBO/WO-instellingen en rijksmusea.

Een voorbeeld van gebiedstypen in combinatie met onder meer bereikbaarheid is te vinden in MIRUP

(Milieu in ruimtelijke plannen). Voor het stadsgewest Haaglanden is een kaart opgesteld waar zich welke gebiedstypen bevinden.

Een ander voorbeeld is het project IRVS (ontwerpen integraal regionaal vervoersysteem). In dit project is een koppeling aangebracht tussen ruimte in de vorm van gebiedstypen en vervoer in de vorm van modaliteit. Individueel en collectief vervoer zijn onderscheiden en er is aandacht voor het schaalniveau.

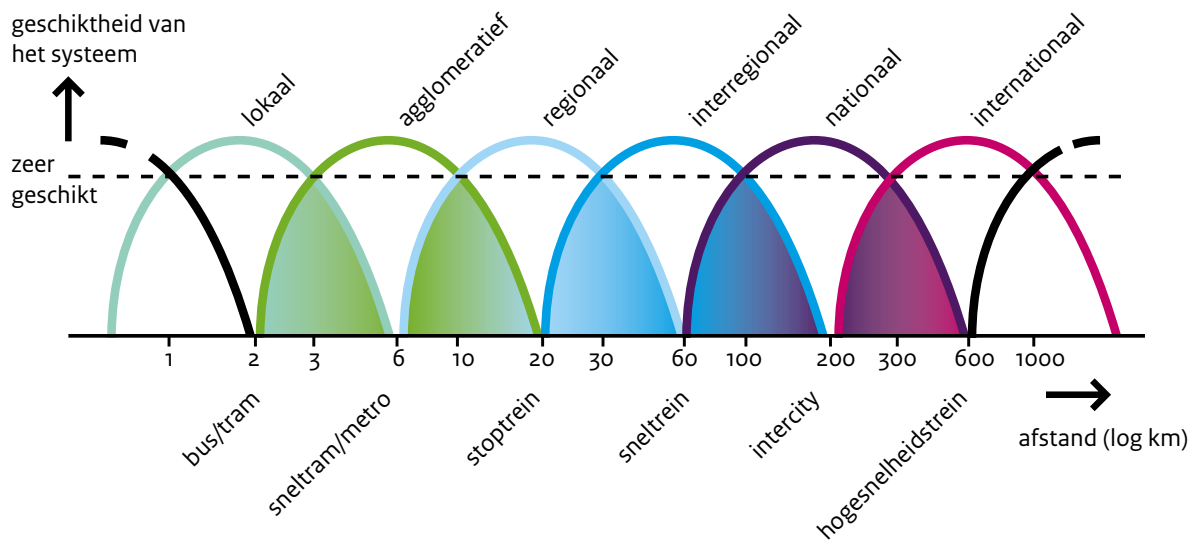
	Vervoertype collectief	Vervoertype individueel
<b>Centrum - stedelijk</b> (Hoge dichtheid, veel functiemenging, combinatie van sterkte nabijheid en bereikbaarheid) <i>Binnensteden en nieuwe stedelijke centra</i>	Sneltrein, intercity	Elektrische fiets, scooter/brommer, auto op regionaal wegennet
<b>Stedelijke buiten centrum</b> (Redelijke dichtheid, nadruk op een functie en nabijheid van beperkt aantal functies) <i>Vooroorlogse en vroeg naoorlogse gebieden nabij centrum</i>	Metro, light rail stoptrein, streekbus, interliner, collectief vraagafhankelijk vervoer	Elektrische fiets, scooter/brommer, auto op regionaal wegennet
<b>Groen stedelijk</b> (Wonen in lage dichtheden, veel groen) <i>Stadsuitbreidingen en voormalige groeikernen/VINEX wijken</i>	Stadsbus, stadstram, taxi	(Elektrische) fiets, scooter/brommer, auto op wijk-/regionaal wegennet
<b>Centrum dorps</b> (Gemengd wonen, werken en voorzieningen in lage dichtheid; redelijke nabijheid en matige bereikbaarheid) <i>Historische kernen</i>	Stadsbus, stadstram, taxi	Elektrische fiets, scooter/brommer, auto op regionaal wegennet
<b>Landelijk gebied</b> (Verspreide bebouwing in lage dichtheid, matige nabijheid en lage bereikbaarheid) <i>Villawijken, wonen in het landschap en buitenplaatsen</i>	Laagfrequent en/of vraagafhankelijk: bus/taxi	(Elektrische) fiets, scooter/brommer, auto op wijk-/regionaal wegennet
<b>Specifiek werkmilieu - Kantoren</b>	Metro, light rail stoptrein, streekbus, interliner, collectief vraagafhankelijk vervoer	Elektrische fiets, scooter/brommer, auto op regionaal wegennet
<b>Specifiek werkmilieu - Bedrijven</b>	Stadsbus, stadstram, taxi	Auto op auto(snel)weg

Binnen de gebiedstypen is nog een onderverdeling mogelijk naar wonen, sterke menging wonen/werken en werken. Ook zijn in een meer gedetailleerde uitwerking puntattracties (bijvoorbeeld een pretpark) onderscheiden (bron TNO 2002).

Door een stedelijke ontwikkeling te verbinden met een gebiedstype kan een gewenste ontsluitingsvorm bepaald worden. Waar het om specifieke functies gaat bijvoorbeeld ruimte vinden voor een regionaal opleidingscentrum (ROC) of een pretpark is vooral de schaal waarop de voorziening functioneert belangrijk en de vervoerwijzekeuze van de gebruikers. Voor scholieren, die een ROC bezoeken is dit het regionaal OV en in mindere mate de fiets/scooter/bromfiets. Voor een pretpark (afhankelijk van de omvang) is zowel autobereikbaarheid als OV bereikbaarheid op (boven)regionale schaal van belang.

- Vervoerwijzen openbaar vervoer naar schaalniveau

Onderstaande figuur laat zien welke vervoerwijzen binnen het openbaar vervoer op welk schaalniveau geschikt zijn



(bron: GoudappelCoffeng)

- Mobiliteitscan

De Mobiliteitscan is een instrument dat inzicht biedt aan burgers en bedrijven in de bereikbaarheid. Snel is afleesbaar hoeveel voorzieningen binnen het bereik van een woning of bedrijf liggen of hoeveel consumenten binnen de invloedssfeer van een winkel wonen.

- Bereikbaarheidsindicator

Om de kwaliteit van de bereikbaarheid voor de gebruiker te kunnen beoordelen is in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte (SVIR) een bereikbaarheidsindicator ontwikkeld. Deze indicator geeft inzicht in de kwaliteit van de bereikbaarheid over de modaliteiten heen (dus voor het totale mobiliteitssysteem) in samenhang met economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Op deze manier laat de indicator zien waar het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten de meeste toegevoegde waarde oplevert. De indicator wordt gebruikt naast de huidige beleidsdoelen zoals deze voor bereikbaarheid tot op heden door het Rijk per modaliteit zijn gehanteerd. De bereikbaarheidsindicator neemt de mobiliteit over de weg (auto en vracht) en het openbaar vervoer samen en stelt per gebied vast wat de integrale kwaliteit van de bereikbaarheid is. De indicator doet dit op basis van de totale reis, waarbij de omvang en economische waarde van de mobiliteitsstromen de kern van de indicator vormen. De kwaliteit van de bereikbaarheid van deur tot deur wordt bepaald aan de hand van de moeite (als gevolg van files, omrijden, andere vertragingen) die het gemiddeld per kilometer kost om een gebied te bereiken.

De bereikbaarheidsindicator biedt de mogelijkheid om verschillende investering in bereikbaarheid onderling te vergelijken op de bijdrage aan een verbetering van de bereikbaarheid. Als aanleg van nieuwe infrastructuur wordt overwogen om locaties multimodaal te kunnen ontsluiten dan is de indicator te gebruiken.

*Voorbeelden*

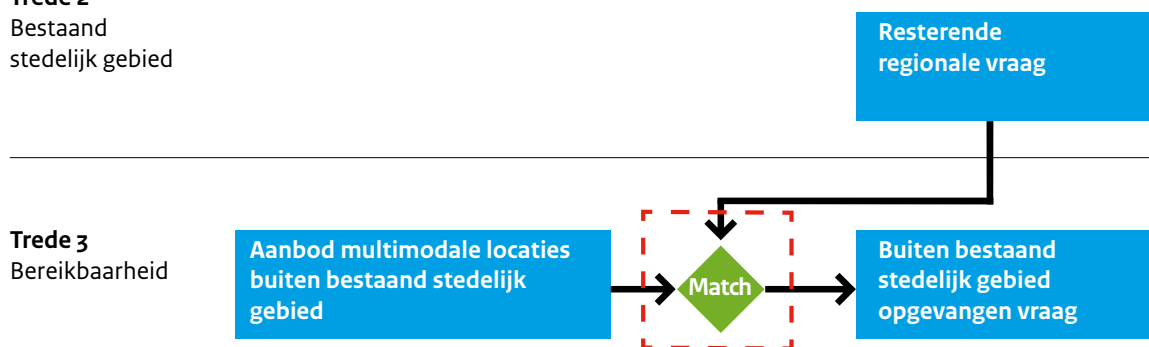
- Het Stedenbaan concept in Zuid-Holland creëert zoekruimte voor multimodaal ontsloten locaties.

Zo worden in Boskoop en Waddinxveen op de lijn tussen Gouda en Alphen aan den Rijn woningbouwlocaties ontwikkeld die een multimodale ontsluiting krijgen via respectievelijk de nieuwe stations Boskoop-Snijdelwijk en Waddinxveen-zuid.

## Match tussen resterende vraag en aanbod

### Trede 2

Bestaand  
stedelijk gebied



In trede 3 gaat het om stedelijke uitleg en wel op een zodanige locatie dat het uitleggegebied (in potentie en op korte termijn) passend multimodaal ontsloten kan worden. De resterende ruimtevrage, 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 toekomst worden. Het resultaat van trede 3 is inzicht waar de resterende ruimtevrage buiten bestaand stedelijk gebied het beste kan worden opgevangen uitgaande van een passende multimodale ontsluiting.

#### voorbeelden

- Kampen zuid: de komst van de Hanzelijn biedt de mogelijkheid om in Kampen zuid rondom het nieuwe station Kampen zuid een wijk te ontwikkelen met maatschappelijke voorzieningen, detailhandel en ruim 500 woningen.
- Bleizo: een complexe locatiekeuze voor stedelijke ontwikkeling op het gebied van leisure en (greentech gerelateerde) kantoren waarin multimodaliteit een belangrijke rol speelt.

## Veelgestelde vragen

### *Geniet bouwen aansluitend op bestaand bebouwd gebied de voorkeur boven een locatie in het landelijk gebied?*

Het beleid voor de verstedelijking dat de ladder weergeeft gaat niet uit van nabijheid maar van multimodale bereikbaarheid. Dit onder meer om te zorgen dat er een zo groot mogelijk draagvlak voor bestaande voorzieningen ontstaan. Het is aan de regio om uitgaande van een multimodaal ontsloten locatie te kiezen voor een locatie aansluitend aan bebouwd gebied dan wel voor een locatie die dat niet doet. Overwegingen zoals versnippering in het landelijk gebied kunnen daarbij een rol spelen.

### *Waarom bevat de ladder geen afzonderlijke trede over toetsing voor landschappelijke en ecologische kwaliteit?*

De ladder voor duurzame verstedelijking wordt ingevoerd met als doel om bij te dragen aan een zorgvuldige afweging van alle ruimteveragende functies waartoe behoud van landschappelijke en ecologische kwaliteit gerekend kan worden. De provincies zien toe op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Ze bepalen op welke wijze zij dit toezicht uitoefenen. Dat is overeenkomstig bestuurlijke afspraken over interbestuurlijk toezicht en overeenkomstig de Wet Revitalisering generiek toezicht.

*Moet er een fietsvoorziening komen naar een regionaal bedrijventerrein?*

Het is aan (samenwerkende) gemeenten en de provincie om dit te bepalen binnen de vereiste van multimodaliteit. In algemene zin kan gesteld worden dat het verstandig is om een regionaal bedrijventerrein met veel bezoekers en/of arbeidsplaatsen goed per fiets in meerdere richtingen te ontsluiten. Aansluiting op een recreatief fietsnetwerk vormt een extra kwaliteit (zie [Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn-zuid](#)). Een ander voorbeeld voor fietsontsluiting van werkgebieden is de regio Eindhoven waar in de brainport gewerkt wordt aan de verbinding van de toplocaties via een conflictvrije en snelle fietsroute “[slowlane](#)” genoemd.

*Wanneer in de planvorming speelt multimodale ontsluiting een rol?*

Een multimodale ontsluiting speelt al vroeg in de planvorming een rol. In de systematiek van de ladder komt het pas bij trede 3 expliciet aan de orde. Bij trede 1 is het verstandig om bij de kwalitatieve aspecten van de vraag in beeld te brengen welke wensen/eisen er zijn wat betreft de bereikbaarheid onderscheiden naar modaliteit. Ook bij trede 2 is het voor diverse stedelijke ontwikkelingen van groot belang om te zorgen voor een multimodale ontsluiting. Niet elke locatie binnen het bestaand stedelijk gebied heeft dezelfde bereikbaarheidskwaliteit. Voor openbaar vervoer is massa nodig; versnippering van die massa binnen het bestaand stedelijk gebied getuigt niet van goede ruimtelijke ordening. Ook het kostenaspect kan al vroeg een rol spelen. Als de kosten van een multimodale ontsluiting van een locatie hoog zijn heeft dat effect op de haalbaarheid.

Een structuurvisie voor een gebied biedt een goede mogelijkheid om tijdig te anticiperen op toekomstige stedelijke ontwikkelingen en keuzemogelijkheden voor locatie-ontwikkeling tegen elkaar af te wegen. Een structuurvisie kan gevoed worden door regionale visies op het gebied van goederenvervoer of/en openbaar vervoer.

*Wat te doen als een uitleglocatie veel beter multimodaal ontsloten is dan een locatie binnen het bestaand stedelijk gebied?*

De ladder is een hulpmiddel om tot een goed gemotiveerde keuze te komen over zorgvuldig ruimtegebruik. In trede 2 wordt nagegaan of de regionale vraag ingepast kan worden in het bestaand stedelijk gebied. Daarbij is (multimodale) bereikbaarheid aan de orde. Als blijkt dat binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte ruimte is voor de kwalitatieve vraag dan pas is trede 3 aan de orde. Een vergelijking tussen een binnenstedelijke locatie en een uitleglocatie op punt van multimodaliteit is slechts aan de orde als de binnenstedelijke locatie niet voldoet aan de gewenste kwaliteiten vanuit de regionale vraag.

*Hoe ga je om met gewenste modaliteiten die in elkaars vijver vissen (bijv. fiets en OV)?*

Dit zijn afwegingen die regionaal en lokaal maatwerk vereisen. Het is aan de gemeente om dit af te wegen en aan de provincie om dit te toetsen. Vanuit de ladder voor duurzame verstedelijking wordt niet nader gedifferentieerd in modaliteiten. Wel moet er sprake zijn van een multimodale ontsluiting als trede 3 aan de orde is.

*Wat moet je doen als na het doorlopen van de treden van de ladder niet de volledige resterende regionale vraag ontsloten kan worden op een multimodale wijze?*

In dat geval is het raadzaam om de ladder nogmaals te doorlopen en in elke stap kritisch te kijken naar de gehanteerde uitgangspunten, de gebruikte kwaliteitseisen en -wensen en te kijken of optimalisering op andere wijze mogelijk is. Misschien is het mogelijk om de oplossingsruimte te vergroten bijvoorbeeld door een grotere regio in beschouwing te nemen of te zoeken naar andere oplossingen om binnen bestaand stedelijk gebied de ruimte anders of intensiever te benutten.

*Kan ik een uitleglocatie zo plannen dat de nieuwe verstedelijking een impuls kan geven voor nieuw OV?*

Als na trede 2 een regionale behoefte overblijft, zoek je een locatie die passend multimodaal ontsloten is of wordt. Bij de keuze kan dus ook rekening worden gehouden met nieuw OV.

Dit is een uitgave van het  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/ienm](http://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](http://www.rijksoverheid.nl/svir).  
Voor inlichtingen en reacties: [postbus.ladderdvs@minienm.nl](mailto:postbus.ladderdvs@minienm.nl).

Oktober 2012