



GEMEENTEN OP DE LADDER

De effecten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking op de gemeentelijke planvorming

Notitie

David Evers & Wim Blom

13 september 2016

PBL

Colofon

Gemeenten op de Ladder

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2016

PBL-publicatienummer: 2540

Contact

David.Evers@pbl.nl

Auteurs

David Evers, Wim Blom

Supervisie

Ries van der Wouden

Met dank aan

Mark Willigers (stagiair PBL), Ton Dassen (PBL) en de bijna vijftig anonieme respondenten uit de gemeenten en de studenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt.

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, D. & W. Blom (2016), *Gemeenten op de Ladder*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoekscontext	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Aanpak	13
2.1 Doel- en vraagstelling	13
2.2 Onderzoeksmethode	13
2.3 Presentatie van resultaten	13
3 Globale impact	15
3.1 Ladder niet hoog op de gemeentelijke agenda	15
3.2 Impact op planvorming loopt uiteen	16
4 Specifieke effecten	18
4.1 Direct effect op inhoud	18
4.2 Direct effect op proces	20
4.3 Indirect effect: governance	21
4.4 Indirect effect: sturingsfilosofie	22
4.5 Indirect effect: juridisering	23
5 Mening over de Ladder	25
5.1 Nut en noodzaak van de Ladder	25
5.2 De Ladder en goede ruimtelijke ordening	27
6 De rol van het Rijk	28
6.1 Betrokkenheid	28
6.2 Systeemverantwoordelijkheid	29
7 Literatuur	31

Samenvatting

Gemeenten op de Ladder

Er is veel discussie over nut en noodzaak van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', het huidige instrument voor het nationale verstedelijkingsbeleid. In juni 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om de Ladder aan te passen. Met deze notitie wil het PBL bijdragen aan de discussie over de noodzaak en mate van wijziging van dit instrument. Daartoe heeft het onderzocht hoe de Ladder de gemeentelijke planvorming beïnvloedt en welke opvattingen gemeenten over het instrument hebben.

Hoe werkt de Ladder voor duurzame verstedelijking in de praktijk, hoe gebruiken en ervaren gemeenten die ladder? Om daar beter zicht op te krijgen hebben we voor deze notitie beleidsambtenaren geïnterviewd uit ruim 40 willekeurig gekozen gemeenten. We laten de gemeenten aan het woord omdat die dagelijks met ruimtelijke planvorming bezig zijn en omdat de Ladder bedoeld is om goede ruimtelijke ordening te bevorderen. De notitie geeft daarmee wel meer inzicht in nut en noodzaak van de Ladder, maar is geen evaluatie van het instrument.

Conclusies

- De gemeenteambtenaren die het ruimtelijk beleid uitvoeren hebben genuanceerde en diverse opvattingen over nut en noodzaak van de Ladder en over de effecten van de Ladder op de ruimtelijke planning; de voors en tegens van de Ladder lijken in evenwicht. Er zijn weinig signalen dat de Ladder grondig moet veranderen. Wel is er vraag naar meer duidelijkheid over wanneer de Ladder moet worden toegepast en wanneer aan de eisen van de Ladder wordt voldaan.
- Steeds meer gemeenten passen de Ladder toe. Hij wordt een vast onderdeel van het besluitvormingsproces van de ruimtelijke ordening. Daarbij functioneert de Ladder soms als middel om (ongewenste) initiatieven tegen te houden en soms als middel om de bewustwording over goede ruimtelijke ordening te bevorderen: 'hij houdt een spiegel voor.'
- De eerste trede van de Ladder, over 'actuele regionale behoefte', heeft het meeste effect op de planvorming. Toepassing van deze trede leidt tot een discussie en afweging over nut en noodzaak van verstedelijkingsplannen, gelet op de regionale behoefte. De eerste trede van de Ladder vergroot de behoefte aan regionale afstemming. Ondanks extra tijd en kosten zien veel gemeenten dit als positief. Naarmate de regionale afstemming op orde is, wordt het eenvoudiger om de Ladder toe te passen.
- De eerste trede leidt tot discussie over 'ladderruimte', met andere woorden: de kwantitatieve omvang van de 'behoefte' aan verstedelijking in de regio. Deze discussie gaat over het feit dat plannen elders in de regio nieuwe initiatieven in de eigen gemeente kunnen belemmeren, ook als het gaat om 'slappende' plannen of plannen die (waarschijnlijk) niet tot uitvoer zullen komen.

De Ladder in het kort

De 'Ladder voor duurzame verstedelijking' betreft een motiveringseis voor alle ruimtelijke plannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Deze regeling is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd om een goed systeem van ruimtelijke ordening te bevorderen (IenM 2011) en later opgenomen als artikel 3.6.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De Ladder is sinds oktober 2012 van kracht.

De Ladder schrijft voor dat de toelichtingen van verstedelijkingsplannen drie stappen of 'trede' moeten doorlopen. De eerste trede, bedoeld om overprogrammering en leegstand te voorkomen, vraagt om een motivering die laat zien 'dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte'. De tweede trede, bedoeld om compacte bebouwing te bevorderen, vraagt om een motivering die aantoont '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'. De derde trede is alleen verplicht wanneer de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied valt en is bedoeld om multimodaal transport te bevorderen. In de derde stap dient te worden 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' (Bro 2015). De argumentatie hiertoe dient in de plantoelichting te staan.

Onderzoek naar de Ladder

Het PBL heeft in de Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR) via een analyse van plantoelichtingen de naleving en toepassing van de Ladder onderzocht (PBL 2014, 2016). Hieruit blijkt onder andere dat de Ladder steeds vaker wordt toegepast. Dat onderzoek laat ook het soort argumentatie zien dat gebruikt wordt bij de Ladderonderbouwingen (Evers & Willigers 2016). De MIR laat echter maar beperkt zien of de Ladder een daadwerkelijk effect heeft op de gemeentelijke planvorming. Zo is het onduidelijk of het doel van de Ladder om een goede ruimtelijke ordening te bevorderen, wordt gerealiseerd. Het is de doelstelling van deze studie om daar duidelijkheid in te krijgen.

In de voorliggende notitie bespreken we de uitkomsten van interviews met ambtenaren die ruime ervaring hebben opgedaan in de ruimtelijke ordening uit 43 willekeurig gekozen gemeenten (steekproef van ruim 10 procent). De interviews zijn gehouden tussen maart en augustus van 2016.

Interviews: gemeenten zijn genuanceerd

De geïnterviewde ambtenaren geven genuanceerde en uiteenlopende inzichten over de ervaringen die hun gemeenten hebben met de Ladder. Zowel de ervaringen die de ambtenaren hebben met de Ladder, als hun opvattingen over het instrument, zijn behoorlijk divers. Uit deze inzichten valt dan ook geen eenduidig beeld op te maken over de effecten van de Ladder. Het is duidelijk dat er geen consensus is over nut en noodzaak van dit instrument. Er zijn geen breedgedragen aanbevelingen naar voren gekomen om de Ladder aan te passen, behalve het wegnemen van 'onduidelijkheid' over de vereiste kwaliteit van onderbouwingen.

Met dit in het achterhoofd worden in deze notitie de volgende bevindingen gepresenteerd en conclusies getrokken.

Ladder steeds vaker toegepast bij planvorming

Uit de interviews komt naar voren dat de Ladder steeds meer een vast onderdeel van de reguliere planvorming wordt. Alle respondenten kennen de Ladder en vrijwel alle gemeenten passen hem toe. Daarmee bevestigt dit kwalitatieve onderzoek de hoofdconclusie van de Ladder-monitoring in het kader van de MIR, namelijk dat de Ladder 'ingeburgerd' raakt bij gemeenten (PBL 2016).

De Ladder wordt ingepast in de planningspraktijk, maar dit betekent niet dat de Ladder die praktijk ook ingrijpend heeft veranderd. Minder dan de helft van de gemeenten noemt de Ladder spontaan als wordt gevraagd naar belangrijk invloeden op hun planvorming. Ongeveer een kwart geeft aan geen invloed van de Ladder te merken. Als verklaring hiervoor geven gemeenten soms dat ze de Ladderprincipes al toepasten, of soms dat de Ladder door de ruimtelijke omstandigheden binnen de gemeente niet van toepassing is (geen nieuwe verstedelijking). Het beeld dat in de landelijke discussie van de Ladder bestaat, als een instrument met een ingrijpende impact op de gemeentelijke praktijk van ruimtelijke planvorming, wordt door de praktijkervaringen dus niet breed ondersteund.

Effecten van de Ladder

Hoewel de impact minder groot is dan gedacht, beïnvloedt de Ladder de gemeentelijke planningspraktijk wel degelijk en op meerdere manieren. Sommige gemeenten geven voorbeelden van hoe de inhoud van plannen (bijvoorbeeld woningbouwprogramma of locatiekeuze) zijn veranderd door de Laddertoepassing. Sommige respondenten geven aan dat de Ladder impact heeft omdat hij 'een spiegel voorhoudt' en 'aanspoort tot nadenken'. Ongeveer een derde van de gemeenten meent dat de Ladder betere inhoudelijke plannen heeft opgeleverd. Soms beperkt de Ladder de verdere ontwikkeling en uitvoering van plannen. Soms ervaren ambtenaren deze werking van de Ladder als positief, vooral als 'slechte' plannen van tafel gaan.

Regionale afstemming belangrijk

Bij de invloed van de Ladder op het planproces noemen gemeenten vaak de extra tijd, geld en moeite om de onderbouwing te maken, maar er bestaat grote onenigheid over de mate hiervan. Wel komt naar voren, vooral onder respondenten die een Ladderonderbouwing zelf hadden geschreven, dat de inspanning voor een belangrijk deel afhangt van de mate en kwaliteit van de bestaande regionale afstemming en programmering enerzijds en ervaring met de Ladderprocedure anderzijds. De meningen zijn verdeeld over de mate waarin de Ladder de juridisering van de ruimtelijke ordening in de hand heeft gewerkt. Er wordt wel breed erkend dat de Ladder, naast andere mogelijkheden, door tegenstanders wordt aangegrepen om plannen te bestrijden.

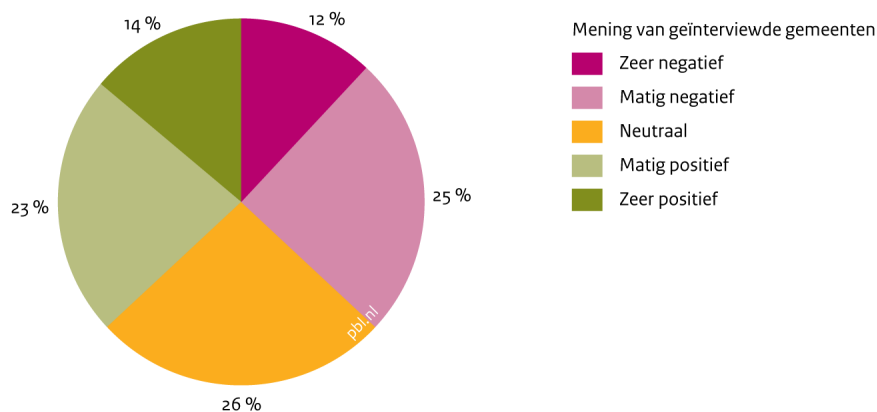
Van de drie 'treden' van de Ladder heeft de eerste (beschrijven van de actuele regionale behoefte) de meeste impact op het gemeentelijke planproces. Deze trede vergt de meeste tijd en inspanning volgens de respondenten. Dit heeft te maken met toegenomen (regionale) afstemming en een andere omgang met stakeholders, al dan niet als gevolg van de Ladder. Een (neven)effect van deze trede is het denken in termen van 'Ladderruimte', dat wil zeggen, hoeveel regionale behoefte is er aan een bepaald soort verstedelijking. Enkele respondenten constateren dat plannen in de pijplijn of ijskast de initiatieven van andere gemeenten kunnen dwarsbomen omdat ze 'Ladderruimte' opslokken.

Evenwicht in opvattingen over de Ladder

Tijdens de interviews zijn de gemeenten niet direct gevraagd een positief of negatief oordeel over de Ladder te vellen. Maar uit hun reacties kunnen wel positieve en negatieve opvattingen worden afgeleid.

Figuur 1

Houding ten opzichte van Ladder voor duurzame verstedelijking, 2016



Bron: PBL

Sommige gemeenten zien de Ladder als positief en 'nuttig' omdat hij het eigen denken verscherpt. Dit levert, zoals eerder vermeld, soms betere plannen op. De Ladder wordt ook als een steun of hulpmiddel gezien. Enkele respondenten menen dat de Ladder bijvoorbeeld handig is om de gemeentelijke politiek een spiegel voor te houden als die (te) gretig naar ruimtelijke ontwikkelingen kijkt vanuit economisch of financieel perspectief.

Andere respondenten zijn vrij cynisch over de toegevoegde waarde van de Ladder, en zien het vooral als een extra paragraafje dat achteraf wordt geschreven. De extra lasten die met de Ladder gemoeid zijn worden betreurd. Vooral de implementatiekeuze – handhaving via beroep – roept felle kritiek op bij enkele respondenten. Een groot aantal respondenten vindt dat er veel onduidelijkheid is over wanneer en hoe de Ladder precies moet worden toegepast, waardoor het risico bestaat van verkeerde of onvoldoende toepassing. Dit kan het plan in kwestie in gevaar brengen bij een eventuele beroepsprocedure. Deze onduidelijkheid levert spanning op in het planvormingsproces. Weer andere respondenten menen dat de Ladder onbegrip en irritatie oproept bij initiatiefnemers.

Wensen en adviezen van gemeenten

Uit de interviews met de gemeenten is een aantal kanttekeningen af te leiden over de Ladder. Ze nopen niet tot een ingrijpende verandering van de Ladder, noch tot afschaffing ervan (slechts één respondent heeft dat aanbevolen), maar vormen wel relevante aandachtspunten voor de werking van de Ladder:

- Volgens de gemeenten is er nog steeds onvoldoende helderheid over wanneer de Ladder moet worden toegepast en hoe stevig die toepassing moet zijn. Meer duidelijkheid hierover zou de spanning rondom de Ladder verkleinen.
- De rol van de Raad van State als een soort plantoetsers is door meerdere respondenten als negatief ervaren. Deels komt dit door bovengenoemde onduidelijkheid. Eventuele aanpassingen van de Ladder moeten zeker geen nieuwe onduidelijkheid introduceren die meer jurisprudentie nodig maakt.

- De rol van de provincie is omstreden. Er bestaat waardering voor het opzetten van regionale visies en programmering (waardoor de Ladder makkelijker wordt doorgelopen), maar er is wel kritiek op een toenemende bemoeienis met het gemeentelijke ruimtelijk beleid, via de Ladder.
- In het algemeen nemen respondenten waar dat de betrokkenheid van het Rijk verminderd is ten opzichte van de Europese Unie, regio en provincie. Afgezien van de Ladder ervaren enkele respondenten een grote afstand tussen Rijk en gemeente. Meerdere gemeenten nodigen de Rijksoverheid uit om langs te komen om zich goed op de hoogte te stellen van de gemeentelijke problematiek.

Implicaties voor het wijzigingsvoorstel van IenM

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om de Ladder voor Duurzame Verstedelijking aan te passen. Het voorstel is gemaakt op basis van gesprekken met deskundigen en diverse focusgroepen. Het ministerie verwacht dat de Ladder door deze wijzigingen beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden. De voorgestelde wijzigingen zijn:

- 'Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.
- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip "actuele regionale behoefte" vervangen door het eenvoudiger begrip "behoefte".
- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen' (IenM 2016b: 2).

Onze bevindingen zijn complementair aan de informatie die al voorhanden is bij het ministerie van IenM. In plaats van gerichte gesprekken met deskundigen, is deze notitie het resultaat van een random steekproef onder gemeenten. Ook richt dit onderzoek zich op één – cruciaal – aspect: de gemeentelijke planvorming. De aanvullende inzichten kunnen relevant zijn voor de gedachtevorming over aanpassing van de Ladder.

Allereerst is van belang dat de opvattingen van gemeenten in de steekproef in het algemeen gematigder en genuanceerder zijn dan die in de nationale discussie. De noodzaak en urgentie tot aanpassing komen niet eenduidig naar voren.

Hieronder worden de mogelijke invulling en implicaties van bovengenoemde wijzigingsvoorstellen kort toegelicht:

Afschaffing afzonderlijke treden

Het loslaten van de afzonderlijke treden is vooral een cosmetische verandering. De verplichting tot een ruimtelijke onderbouwing blijft bestaan, maar dan in één stap. De 'Ladder' wordt een 'Krukje voor duurzame verstedelijking'. Hij neemt dan de vorm aan van andere onderbouwingen in bestemmingsplannen, zoals een duurzaamheidsparagraaf.

Deze verandering kan echter wel gevolgen hebben voor de planvorming. De Ladder, zoals beschreven in de handreiking van het ministerie (IenM 2013), bestaat uit een keuzeboom. De gemeente mag pas aan de tweede trede beginnen als aan de eerste is voldaan; de derde trede komt pas in beeld als de tweede is doorlopen. Door de samenvoeging van treden vervalt ook deze systematiek van opeenvolgende stappen. Dat betekent bijvoorbeeld dat al nagedacht kan worden over onderbouwing van de locatiekeuze, zonder dat de behoefte aan de ontwikkeling is beschreven.

Bij de samenvoeging van de afzonderlijke treden verdwijnt de derde trede over multimodaliteit. Deze keuze sluit aan bij onze bevindingen. De MIR heeft laten zien dat de derde trede nauwelijks wordt toegepast (meestal omdat er al aan de tweede trede is voldaan, waardoor de derde trede niet verplicht is) en de toepassingen zijn in het algemeen summier of gebrekkig (PBL 2014, 2016). Ook tijdens de interviews is deze trede amper aan de orde gekomen en in sommige gevallen niet goed door de respondenten begrepen.

Toepassing buiten bestaand stedelijk gebied

Bij het tweede wijzigingsvoorstel is onduidelijk wat 'uitgebreide Laddermotivering' betekent, omdat er in de nieuwe Laddertekst geen onderscheid wordt aangebracht in niveaus van onderbouwing. Er zijn twee interpretaties mogelijk van wat deze wijziging betekent.

De eerste interpretatie is dat het *niet* om een beperking gaat en dat die gelijk is aan de motivatie zoals die in essentie van toepassing is bij de huidige tweede trede. Deze vraagt immers ook om een beschrijving waarom de beoogde ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied past (verstedelijkingsplannen binnen bestaand stedelijk gebied voldoen automatisch aan de huidige tweede trede). In dat geval is slechts de verwoording van de regel anders, niet de inhoud ervan. Het betreft geen wezenlijke wijziging of versoepeling.

Een tweede interpretatie is dat de Ladder voortaan alleen verplicht is voor plannen buiten bestaand stedelijk gebied. Deze opvatting betreft in formele zin een versoepeling. In de praktijk blijkt dat in sommige bestemmingsplantoelichtingen de Ladder al verkeerd is toegepast op dit punt: gemeenten gingen ervan uit dat de Ladder niet verplicht was binnen bestaand stedelijk gebied (PBL 2016). Voor die gevallen geldt dus dat de Ladder wordt aangepast in overeenstemming met die praktijk. Het is belangrijk te melden dat de aanpassing in deze interpretatie een deregulering betreft, niet een verduidelijking. De vraag of een bepaald plan 'Ladderplichtig' is hangt nu van twee factoren af: (1) of het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt en (2) of het plangebied buiten bestaand stedelijk gebied valt.

In deze tweede interpretatie wordt de ambitie om leegstand te bestrijden deels losgelaten; er is geen beperking meer op het volume van vastgoedontwikkeling, mits deze binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Zo heeft de Ladder geen invloed meer op plannen voor grootschalige detailhandel op bedrijventerreinen, ook niet als die tot uitholling van (binnen)steden in de regio leiden. Uit de MIR blijkt dat veel locaties in Nederland binnen deze categorie vallen: weilanden met een stedelijke bestemming, volkstuinen, perifere industrieterreinen, enzovoort. Door de Ladder niet meer verplicht te stellen worden deze gebieden aantrekkelijker als bouwlocaties (PBL 2016).

Kijkend naar de tekst van het conceptvoorstel voor een nieuw Bro-artikel 3.1.6, lid 2 lijkt de eerste interpretatie de juiste. Indien dit inderdaad wordt bedoeld dan wekt het verwarring op om deze als een 'wijziging' te presenteren.

'Behoeft' in plaats van 'actuele regionale behoefte'

Met deze wijziging wordt in essentie de eerste trede afgeschaft. Het gaat hierbij niet om het begrip 'actueel' (dat lijkt inderdaad weinig toegevoegde waarde te hebben en werd nooit in ons onderzoek genoemd), maar 'regionaal'. Met het schrappen van deze begrippen blijft alleen 'behoefte' over. Het is onduidelijk wat alleen het opnemen van 'behoefte' in Bro 3.1.6 lid 2 (de Ladder) toevoegt aan wat gemeenten al eerder moesten doen: voor bestemmingsplannen was het namelijk al verplicht om de financiële uitvoerbaarheid aan te tonen (Bro 3.1.6 lid 1). De eerste trede van de Ladder doet dat momenteel wel: een lokaal initiatief dat financieel haalbaar is maar waaraan geen regionale behoefte bestaat, voldoet niet.

De bevindingen van ons onderzoek onderschrijven een recent opiniestuk in *Binnenlands Bestuur*: 'Het knelpunt van de ladder is daarom niet het begrip 'actuele regionale behoefte'. Het knelpunt is de onderzoeksmethode voor het in beeld brengen van deze behoefte en de invalshoek die wordt gebruikt' (Kaai 2016). Veel gemeenten zien namelijk de dwang tot regionaal overleg als positief, maar struikelen over het gebrek aan duidelijkheid over kwaliteitseisen. Dat had explicieter gemaakt kunnen worden. Bovendien kan het schrappen van de bijvoeglijke naamwoorden nieuwe onduidelijkheid scheppen. Moet er nu jurisprudentie komen om de term 'behoefte' te verduidelijken?

Een reden waarom 'regionaal' geschrapt wordt is dat deze dubbelop zou zijn met de beschrijving van het verplichte vooroverleg in het kader van Bro 3.1.1. (IenM 2016c: 5). Dat artikel in het Bro is echter heel algemeen, en heeft niet de regionale programmering als doel. Uit ons onderzoek blijkt dat een van de belangrijkste effecten van de Ladder op de planvorming de toegenomen afstemming in de regio om de behoefte aan te tonen, is. Het is denkbaar dat de toename in bovengemeentelijk denken en handelen verzwakt zal worden als 'regionaal' niet meer een voorwaarde is.

Voorkomen van een dubbele laddertoets

Dit onderwerp is nooit aan de orde gekomen tijdens de gesprekken met gemeenten. Toch lijkt dit wijzigingsvoorstel wel zinnig, want de jurisprudentie lijkt te wijzen op een Ladderplichting bij zowel het moederplan als de uitwerking- en wijzigingsplannen (Van der Heijde & Oosten 2015). Het is wenselijk om gemeenten de keuze te geven waar ze de onderbouwing opnemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Ladder voor duurzame verstedelijking is het belangrijkste – wellicht enige – instrument waarmee de Rijksoverheid nadrukkelijk stuurt op verstedelijking. De Ladder is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd om een goed systeem van ruimtelijke ordening te bevorderen en is sinds oktober 2012 van kracht. Het betreft een motiveringseis voor alle bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken.

De Ladder is in een paar jaar tijd zowel beroemd als berucht geworden in de Nederlandse ruimtelijke ordening; de meningen in vakbladen over de (bij)effecten lopen sterk uiteen (Van Bommel & Van Velsen 2014; Salet 2014; BRO 2015; Kaai 2016; Kersten 2016; Druif 2016). Aan de ene kant wordt beweerd dat de Ladder niets meer is dan de traditionele principes van de planologie (zuinig ruimtegebruik) in een nieuw jasje (Lucas 2015). De voorschriften van de Ladder wijken immers weinig af van de soort ruimtelijke onderbouwing die standaard in bestemmingsplantoelichtingen wordt gegeven. Anderen menen dat de Ladder ingrijpende gevolgen heeft. Hij zet een rem op stedelijke ontwikkelingen doordat de onderzoekslasten toegenomen zijn, hij ontmoedigt flexibel of globaal bestemmen en verhoogt de risico's van juridische procedures. Het is 'de korenwolf van onze tijd' (Van Dijk 2015). Tegenstanders roepen al dat 'dit bureaucratisch monster getemd moet worden' (De Zeeuw & Feijtel 2015). In de zomer van 2015 is mede naar aanleiding van deze geluiden de motie-Veldman (VVD) aangenomen om de ladder te vereenvoudigen (TK 2015a).¹

De uiteenlopende beweringen over de effecten van de Ladder zijn vooral door landelijke experts geuit. De gemeenteambtenaren die dagelijks met de ruimtelijke planvorming bezig zijn en waarvoor de Ladder eigenlijk bedoeld is, komen niet systematisch aan het woord. Dit levert een vertekend beeld op omdat de focus al gauw op problemen komt te liggen. Bovendien zijn het de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het nemen van de ruimtelijke beslissingen omtrent verstedelijking en vaststellen van bestemmingsplannen (er zijn amper (rijks)inpassingsplannen voor nieuwe verstedelijking). Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de effecten van de Ladder in de gemiddelde gemeentelijke praktijk.

Op 23 juni 2016 heeft de minister van IenM een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om de Ladder grondig aan te passen (IenM 2016). Om bij te dragen aan de beoordeling van dit voorstel heeft het PBL onderzocht hoe (en of) de Ladder de gemeentelijke planvorming beïnvloedt. Het PBL-onderzoek is uitgevoerd door gestructureerde diepte-interviews af te nemen met ervaren gemeenteambtenaren werkzaam in de ruimtelijke ordening in 43 willekeurig gekozen gemeenten (ongeveer 1 op de 10 in Nederland). Dit zijn de mensen die verantwoordelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening en die het beste in staat zijn om de daadwerkelijke effecten van de Ladder in te schatten.

¹ Dit is niet de enige motie over de Ladder in de Tweede Kamer. Een andere motie op dezelfde dag van Kamerlid Dik-Faber (CU) om de Ladder uit te breiden werd verworpen (TK 2015b). In april 2016 is een motie om de ladder te optimaliseren aangenomen (TK 2016a).

1.2 Onderzoekscontext

In het kader van de Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR) heeft het PBL sinds de invoering van de Ladder de naleving en toepassing bijgehouden door een steekproef van bestemmingsplantoelichtingen te analyseren. Hierover zijn twee rapporten verschenen. De eerste heeft matige naleving geconstateerd, waardoor geconcludeerd werd dat de Ladder nog niet ingeburgerd is in de gemeentelijke planningspraktijk (PBL 2014). Nu, twee jaar later, blijkt dat de Ladder veel beter wordt nageleefd (PBL 2016).

In de MIR komen vooral de naleving en toepassing van de Ladder aan bod; andere zaken blijven daardoor onderbelicht. Hoe belangrijk is de Ladder eigenlijk voor gemeenten? Heeft de Ladder bijvoorbeeld effect op de inhoud van plannen? Of is er slechts sprake van achteraf de treden afvinken? Verandert de Ladder het planningsproces? Of past hij bij wat gemeenten en provincies al deden (of in gang gezet hadden)? Heeft de Ladder effect op hoe naar de ruimte wordt gekeken binnen de gemeente? Of is de Ladder niets meer dan 'goede ruimtelijke ordening' die van aller tijden is? Leidt de Ladder tot meer aandacht voor duurzaamheid of betere plannen? Of wordt het instrument als overbodig gezien?

Kortom: heeft de Ladder daadwerkelijk invloed op hoe gemeenten hun ruimtelijke ordening uitvoeren? Dat is de centrale vraag van dit onderzoek en is daarmee dus complementair aan de onderzoeksvraag van de MIR.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2) licht de gekozen **aanpak** toe en beschrijft daarmee de vraagstelling, dataverzameling en analysemethode. De hoofdstukken daarna presenteren de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 beschrijft **hoe bewust** gemeenten bezig zijn met de Ladder. Eerst (paragraaf 3.1) is gemeten hoe vaak de Ladder wordt genoemd bij vragen over veranderingen in de afgelopen 10 jaar. Paragraaf 3.2 beschrijft hoe belangrijk de Ladder voor de gemeentelijke praktijk is geweest.

Hoofdstuk 4 gaat verder in op de **soorten effecten** op de gemeentelijke planvorming. Paragraaf 4.1 beschrijft de directe effecten op de *planinhoud*, bijvoorbeeld of plannen zijn aangepast naar aanleiding van de Ladder. De directe effecten op het *planproces* komen in paragraaf 4.2 aan de orde, bijvoorbeeld of de Ladder vertragingen heeft veroorzaakt. Daarna worden enkele indirecte effecten benoemd. Paragraaf 4.3 beschrijft bijvoorbeeld hoe de Ladder het denken binnen gemeenten heeft veranderd, paragraaf 4.4 stelt de invloed op *governance* aan de orde en paragraaf 4.5 bekijkt of de Ladder bijdraagt aan de juridisering van de ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 5 gaat over de **wenselijkheid** van de ladder als instrument. Paragraaf 5.1 maakt de balans op over hoe positief of negatief de respondenten zijn over de Ladder. Daarna volgt een reflectie over de relatie tussen de Ladder en het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.

Hoofdstuk 6 stelt vanuit een gemeentelijke bril de **rol van het Rijk** aan de orde. Het bevat inzichten en aanbevelingen vanuit de gemeenten over hoe het Rijk een goede ruimtelijke ordening kan bevorderen en welke rol de Ladder hierin kan spelen.

2 Aanpak

2.1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is een beeld te krijgen van de werking van de Ladder in de gemiddelde gemeentelijke planningspraktijk. Het onderzoek is exploratief in de zin dat er geen hypothese wordt getoetst. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke effecten heeft de Ladder voor Duurzame Verstedelijking op de gemeentelijke planvorming volgens ervaren beleidsmedewerkers in de ruimtelijke ordening?

2.2 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een groot aantal (43) interviews uitgevoerd met senior beleidsmedewerkers in de ruimtelijke ordening bij gemeenten. De gemeenten zijn door middel van een random steekproef gekozen.² De meeste interviews zijn afgenomen door planologiestudenten van de Universiteit van Amsterdam tussen maart en juli 2016. Alle interviews zijn op dezelfde wijze afgenomen: met behulp van een lijst van 16 open vragen.

Bij het opstellen van deze vragenlijst is een aantal strategieën toegepast om de effecten van de Ladder zo goed mogelijk te toetsen.

- **Controle voor relatief belang:** gemeenten en de studenten zijn niet van tevoren ingelicht dat het onderzoek een evaluatie van de Ladder betreft (dubbelblind), maar alleen dat het interview gaat over het maken van bestemmingsplannen en Rijksbeleid (om de juiste respondent te vinden). De eerste vier vragen zijn bedoeld om na te gaan of de respondent uit zichzelf de Ladder aanhaalt.
- **Metten van impact op planvorming:** hier wordt direct naar gevraagd, met zowel inhoudelijke als procedurele aspecten. Later in de interview wordt ook gevraagd naar de relatieve betrokkenheid van verschillende overheidslagen en over juridisering.
- **Relativering van impact:** dit wordt aan het eind van het interview gemeten door reflecterende vragen te stellen over de relatie tussen de Ladder, goede ruimtelijke ordening en duurzame ontwikkeling.

2.3 Presentatie van resultaten

De presentatie van de onderzoeksresultaten vormt een uitdaging omdat de uitspraken van de respondenten lastig te ordenen zijn. De gemeenten en ambtenaren zijn geanonimiseerd met nummers. De interviews leveren geen eenduidig beeld op, doordat de antwoorden zo genuanceerd zijn. De Ladder wordt bijvoorbeeld soms beschreven als lastig en tijdrovend, maar tegelijkertijd nuttig omdat hij dwingt tot betere keuzes en regionale afstemming stimuleert. Of de Ladder wordt beschouwd als een belemmering van (onwenselijke) initiatieven. In

² De eerste 35 gemeenten zijn gekozen met behulp van een randomnummegerator en de rest is willekeurig geselecteerd uit bepaalde gebieden om enkele 'gaten' in de ruimtelijke spreiding te dichtten. Ook is één G4-gemeente willekeurig gekozen voor een interview, omdat er geen G4-gemeente in de random steekproef voorkwam.

gevallen waar de Ladder gezien wordt als in overeenstemming met de eigen gemeentelijke ruimtelijke praktijk, wordt het als overbodig of als hulpmiddel in onze analyse opgevat (of allebei). Ten slotte hebben niet alle uitspraken betrekking op de eigen ervaring binnen de gemeente; sommige zijn algemener van aard.

Er is toch geprobeerd deze genuanceerde informatie zo goed mogelijk te sorteren en te rangschikken in tabellen en figuren en deze te onderbouwen met voorbeelden en citaten. Als gevolg van bovengenoemde factoren is het mogelijk dat de antwoorden van gemeenten tegenstrijdig lijken (bijvoorbeeld dat een positief geluid van een bepaalde gemeente naar voren wordt gebracht terwijl dezelfde gemeente overwegend negatief over de Ladder is). Ook kan het aantal respondenten dat een eenduidig of relevant antwoord op een vraag geeft variëren, waardoor het aantal ($n = x$) niet overal hetzelfde is.

3 Globale impact

De Ladder werkt in toenemende mate door in de planningspraktijk. De Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR) van 2016 constateert de Ladder wordt genoemd in 50 procent van de bestemmingsplantoelichtingen die stedelijke functies bevatten; een verdubbeling ten opzichte van de meting in 2014 (PBL 2016). Deze constatering suggereert dat de Ladder een steeds belangrijker plek inneemt in de gemeentelijke planningspraktijk, maar is dat echt zo? Hoe belangrijk is de Ladder volgens de mensen die daarmee moeten werken?

3.1 Ladder niet hoog op de gemeentelijke agenda

Om het relatieve belang van de Ladder te toetsen zijn ervaren gemeenteambtenaren in de ruimtelijke ordening gevraagd wat de belangrijkste invloeden op hun planvorming zijn geweest in de afgelopen 10 jaar (vraag 1). Bij het stellen van de vraag is de Ladder niet genoemd. Ongeveer 10 procent (n=5) van de respondenten noemde de Ladder spontaan bij het beantwoorden van deze vraag, en één gemeente (Gemeente 20) noemde hem als de belangrijkste verandering. Onderwerpen zoals de crisis, mondiger burgers, regionale samenwerking en het overgaan van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie zijn ook aan bod gekomen.

Direct daarna (vraag 2) is gevraagd of het de laatste 10 jaar makkelijker of moeilijker is geworden om een plan te maken en welke rol het rijksbeleid hierin heeft gespeeld. Hier kwam circa 25 procent van de gemeenten (n=9) met de Ladder als voorbeeld, naast andere factoren zoals digitalisering, stelselwijzigingen (Wro, Wabo en Ow) en nieuwe regelgeving (vaak afkomstig van EU-beleid). Drie gemeenten (31, 26 en 17) noemen de Ladder een belangrijk onderwerp.

De vragen gericht op behoefteramingen (vraag 3) en ontwikkellocaties (vraag 4) geven ook aanleiding om de Ladder aan te halen, maar minder gemeenten doen dat (n=7 vraag 3; n=4 vraag 4). Enkele hadden de Ladder al bij vraag 1 of 2 (Gemeente 21, 30 en 15) genoemd. De meeste noemen de Ladder meer als bijzaak bij deze vragen. Een uitzondering is Gemeente 25; deze gemeente geeft aan dat de ladder belangrijk is voor het bepalen van ontwikkellocaties.

Ladder genoemd bij	Gemeentenummer
Vraag 1 (wat is er veranderd)	31, 7, 20, 2
Vraag 2 (moeite/rijksbeleid)	21, 31, 26, 37, 27, 30, 2, 15, 17, 39
Vraag 3 (behoefteramingen)	21, 30, 12, 15, 17, 34, 38
Vraag 4 (locatiekeuze)	35, 25, 12, 15

Al met al is de Ladder niet iets waar de gemeentelijke ruimtelijkeordenaars zich erg druk om maken. Hoewel er meerdere kansen zijn geweest om de Ladder nadrukkelijk aan te halen tijdens de eerste vier vragen, doet minder dan de helft (n=17) van de gemeenten dat, zelfs als er direct naar rijksbeleid wordt gevraagd.

Dit betekent echter niet dat de Ladder onbekend is onder gemeenten. Uit vraag 7, over de ervaring met het (laten) schrijven van de Ladder, blijkt dat alle respondenten dit instrument kennen. Gemeente 22 zegt letterlijk: "Iedereen die in het ruimtelijkeorderingsveld werkt is

bekend met de Ladder duurzame verstedelijking". In de volgende paragraaf gaan we in op de vraag of de Ladder invloed heeft op de planvorming.

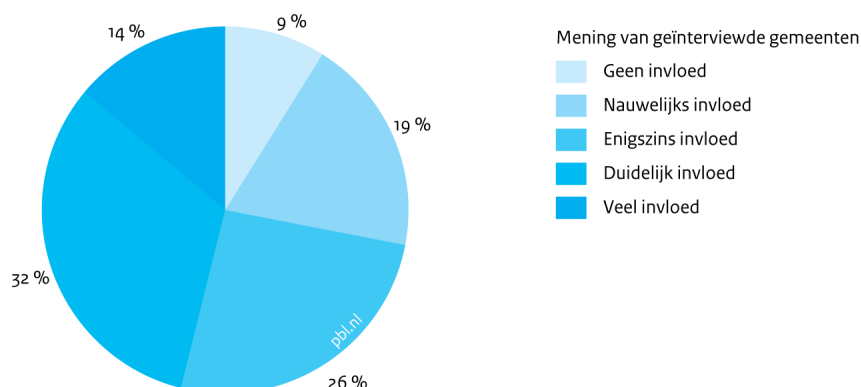
3.2 Impact op planvorming loopt uiteen

De MIR constateert dat in de afgelopen twee jaar het aandeel plantoelichtingen waarin de Ladder wordt genoemd, is toegenomen van ongeveer een kwart naar ongeveer de helft (PBL 2016). Verwacht kan worden dat het potentiële effect van de ladder groter is geworden: immers als de ladder niet eens genoemd wordt in de toelichting, is de kans klein dat deze een wezenlijk effect heeft gehad op de planvorming. In dit onderzoek is daar direct naar gevraagd.

Vragen 8 en 9 gaan over respectievelijk de inhoudelijke en procesmatige invloed van de Ladder op de gemeentelijke planvorming. De antwoorden hierop zijn beoordeeld op een schaal van 1 tot en met 5 (Likertschaal). Hieruit is naar voren gekomen dat de meningen over de mate van impact als geheel sterk uiteenlopen.

Figuur 3.1

Invloed van Ladder voor duurzame verstedelijking op planvorming als geheel, 2016



Bron: PBL

Ongeveer een op de tien gemeenten beweren geen enkel effect (n=4) van de Ladder te ondervinden op hun planvorming. Er zijn ook gemeenten (n=6) waar het effect nauwelijks merkbaar is. Samen is dit bijna een kwart van alle gemeenten uit de steekproef.

Er zijn diverse redenen waarom de Ladder geen of weinig invloed heeft.

- **De ruimtelijke omstandigheden:** als de gemeente al volgebouwd of volbestemd is (Gemeente 23, 12 en 43), krimpt of weinig dynamiek kent (Gemeente 4, 22, 42, 33), is de Ladder meestal niet van toepassing.
- **Een taak van de initiatiefnemer:** de gemeentelijke planvorming wordt niet direct beïnvloed (in zulke gevallen is het mogelijk dat de initiatiefnemer het plan aanpast naar aanleiding van de Ladder, maar dat valt buiten beeld).
- **Toepassing achteraf:** als de onderbouwing plaatsvindt na de besluitvorming, heeft de Ladder geen inhoudelijke impact (Gemeente 19, 9, 8, 43). Gemeente 8: 'Het is meer een sluitpost van het verhaal, dan een startpunt' en Gemeente 43: 'Het is nog steeds zo dat iemand ergens iets bedenkt en dan breien wij het wel weer recht.'

- **Andere zaken zijn veel belangrijker:** een motiveringseis heeft minder gewicht dan normen of materiële zaken (Gemeente 7, 1). Gemeente 1: 'Zelfs met de onderbouwing van de Ladder duurzame verstedelijking blijkt het gewaarborgd om iets nieuws te bouwen en is het toch de financiële afweging die het wint.' Gemeente 7 haalt Natura 2000 aan als beleid dat, in tegenstelling tot de Ladder, wel een belangrijk invloed heeft op de planvorming. Gemeente 4: 'Zolang het niet wettelijk wordt afgedwongen, dan is dat het eerste wat eruit gaat.'
- **De Ladder is al bestaande praktijk binnen de gemeente:** 'Dat deden wij al' is, kort gezegd, het antwoord (bijvoorbeeld Gemeente 35, 12, 6, 3, 33). Gemeente 18: 'Plannen werden altijd al goed gemotiveerd, alleen wordt het nu opgeschreven.' Een variant op deze verklaring is dat de Ladder een onderdeel van de veranderende tijdgeest is binnen de ruimtelijke ordening en daardoor geen invloed heeft (Gemeente 30: 'Dat is niet per se als gevolg van de Ladder, maar dat is meer de bewustwording van de laatste jaren dat niet meer overal iedere ontwikkeling lukraak toegestaan kan worden.').

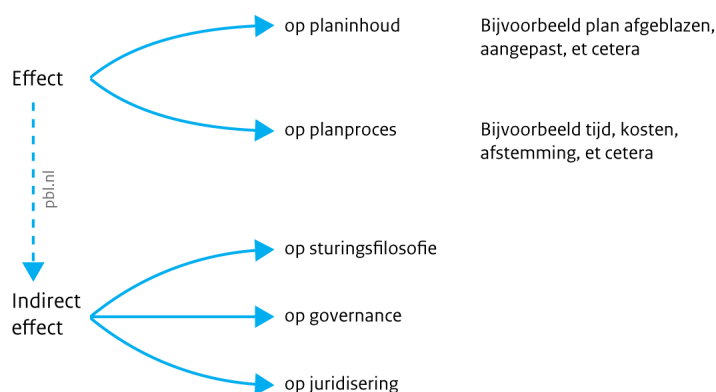
De meerderheid van de gemeenten geeft echter aan dat de Ladder wel degelijk impact heeft gehad op de planvorming. Gemeente 37 en 11 vertellen expliciet dat hij veel invloed heeft. Dezelfde wordt afgeleid uit de antwoorden van de andere gemeenten, bijvoorbeeld wanneer ze vele voorbeelden noemen. De manier waarop de Ladder de planvorming beïnvloedt, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4 Specifieke effecten

Alhoewel de Ladder geen revolutie in de gemeentelijke planvorming veroorzaakt, geven de meeste respondenten aan enige effecten ervan te ondervinden. Om die nader te onderzoeken is een onderscheid aangebracht tussen effecten op de inhoud van plannen enerzijds en op het planningsproces anderzijds. Hier zijn de uitspraken ook op een Likertschaal beoordeeld. Het gaat hier meestal om een indruk vanuit de kant van de respondenten; er komen weinig concrete voorbeelden naar voren. Wellicht is het daarvoor te vroeg: de Ladder heeft slechts invloed op nieuwe plannen.

Daarnaast is gevraagd naar factoren die niet direct met concrete planvorming te maken hebben, maar toch beïnvloeden hoe gemeenten de ruimtelijke ordening als geheel uitoefenen. Deze indirecte effecten betreffen onder meer hoe de Ladder invloed kan hebben op het denken binnen de gemeente (sturingsfilosofie), op de verhoudingen met andere overheden (*governance*) en de relatie tussen ruimtelijke ordening en recht (juridisering).

Figuur 4.1
Effecten van Ladder voor duurzame verstedelijking



Bron: PBL

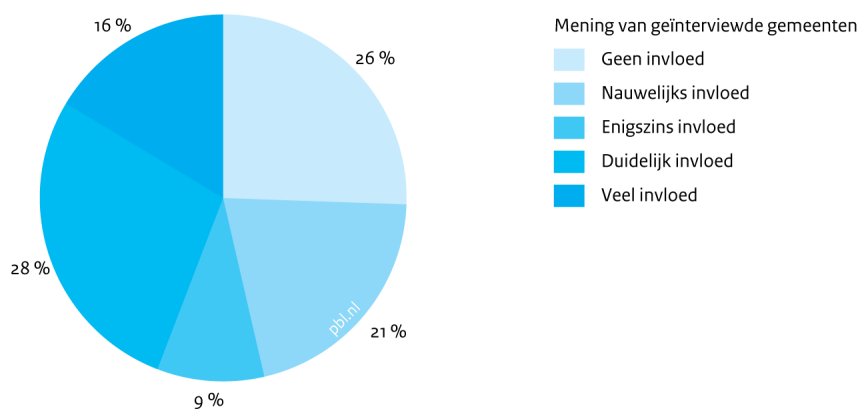
4.1 Direct effect op inhoud

Negen gemeenten antwoorden dat de Ladder wezenlijke inhoudelijke effecten heeft gehad (Gemeente 4, 7, 37, 27, 30, 25, 2, 15 en 40). Enkele respondenten geven voorbeelden van plannen die naar aanleiding van de Ladder zijn aangepast of afgeblazen (Gemeente 41, 16 en mogelijk ook in Gemeente 42). Meestal gaat het om (het aantal) woningen. Bijvoorbeeld Gemeente 34: 'Waar een ontwikkelaar 100 procent vrijemarktwoningen wilde realiseren heeft de Ladder ervoor gezorgd dat wij er 30 procent sociale huurwoningen in hebben kunnen fietsen, mede ook doordat het marktonderzoek uitwees dat er behoefte is aan sociale huur.' Niet alleen woningbouwplannen worden door de Laddertoepassing aangepast: Gemeente 37 noemt een plan voor een overnachtingsvoorziening, Gemeente 22 een plan voor een school, Gemeente 42 een plan voor een kerk. Soms worden andere locaties gekozen (Gemeente 29) of is het programma verkleind (Gemeente 35 en 34) naar aanleiding van de Ladder.

Een andere invloed van (de eerste trede van) de Ladder is de aandacht voor 'Ladderruimte', dat wil zeggen: hoeveel behoefte er in de regio nog aan een bepaalde functie (Gemeente 22, 2, 16, 38). Zonder voldoende Ladderruimte is het maar de vraag of een initiatief door kan gaan. Een groeiende regio heeft al gauw meer Ladderruimte dan een krimpende regio, maar de omvang van de planvoorraad is net zo belangrijk. Enkele respondenten geven aan dat plannen die lang in de pijplijn zitten, nieuwe initiatieven elders in de regio kunnen blokkeren omdat hun programma wordt meegerekend in de behoefteeraming, ook als het onwaarschijnlijk is dat ze ooit uitgevoerd zullen worden. Volgens een respondent (Gemeente 16) verschuift het programma van dat plan zodra er gebouwd wordt naar de bestaande voorraad, waardoor er ladderruimte 'vrijkomt'. Door deze werking van de Ladder krijgen zulke kwantitatieve aspecten voorrang boven kwalitatieve aspecten in de planvorming (Gemeente 4, 22, 6). Gemeente 4: 'Het wordt daarom heel getalsmatig benaderd met een kletsverhaal eromheen.' Ook vinden enkele gemeenten dat door de Ladder het regiobelang zwaarder weegt dan het lokale belang (Gemeente 14). Een respondent beschouwt dit als een probleem, want het gaat vaak om de kwaliteit van de beoogde plek of bebouwing (Gemeente 38).

Figuur 4.2

Invloed van Ladder voor duurzame verstedelijking op inhoud van planvorming, 2016



Bron: PBL

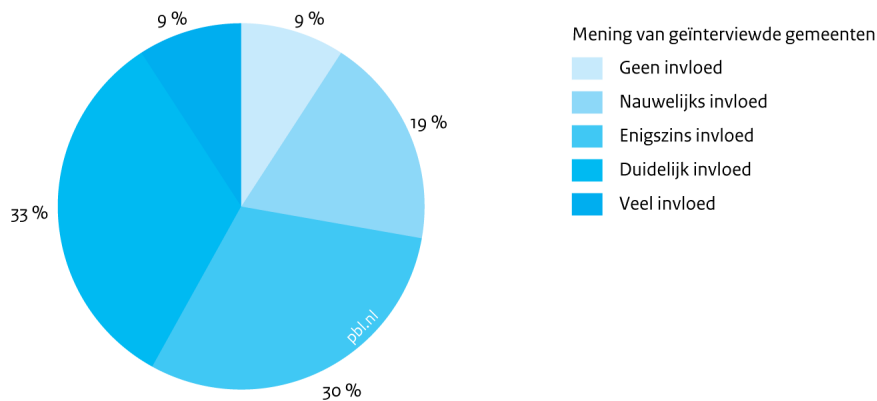
Ongeveer een derde van de gemeenten meent dat de Ladder leidt tot inhoudelijk betere plannen. Redenen hiervoor zijn dat hij een spiegel voorhoudt waardoor er beter wordt nagedacht over nut en noodzaak van het plan (Gemeente 27, 40, 9). Soms helpt de Ladder om keuzes te maken (Gemeente 22: 'Het betekent daarom ook dat je dingen soms niet moet willen') of meer integraal te denken (Gemeente 37). Slechts één gemeente (Gemeente 38) beweert dat de Ladder tot inhoudelijk slechtere plannen leidt. In het algemeen is de invloed van de Ladder op de inhoud van plannen echter niet erg groot, die is meer incidenteel dan structureel te noemen. Het is ten slotte slechts een motiveringseis: 'Inhoudelijk beter is iets anders dan beter onderbouwd' (Gemeente 30) of: 'De ladder voor duurzame verstedelijking leidt tot een betere onderbouwing, in het kader van rechtsprocedures, maar of het plan daar beter van is, nee' (Gemeente 1).

4.2 Direct effect op proces

Veel gemeenten geven aan dat de Ladder een wezenlijke invloed heeft op het planningsproces. Sommige gemeenten vinden dat planvorming meer tijd kost door de Ladder (Gemeente 1, 27, 36, 16, 38) met soms vertraging als gevolg (Gemeente 36). De meningen lopen uiteen over precies hoeveel tijd en moeite een Ladderonderbouwing kost: van minder dan een dag (n=8; Gemeente 2: 'Een uurtje werk ongeveer') tot heel erg veel werk (met anderhalf jaar als uiterste genoemd). In Gemeente 16 heeft een plan aanzienlijke vertraging opgelopen doordat de Ladder niet was toegepast; uiteindelijk was het enige verschil tussen het oude en nieuwe plan één pagina onderbouwing. Bij ongeveer de helft van de gemeenten is het onduidelijk hoeveel werk met een ladderonderbouwing gemoeid is. Deze onduidelijkheid komt meestal doordat de onderbouwing is uitbesteed aan een extern bureau (soms via de initiatiefnemer).

Figuur 4.3

Involed van Ladder voor duurzame verstedelijking op proces van planvorming, 2016



Bron: PBL

Er zijn meerdere verklaringen mogelijk voor de sterk uiteenlopende meningen over hoeveel tijd en moeite een Ladderonderbouwing kost. In de eerste plaats heeft dit met het plan zelf te maken: 'Hoe lang dat dus duurt dat hangt af van de grootte van het plan, want bij elk plan moet een onderbouwing, maar als het een klein ondergeschikt dingetje is dan ben je daar zo mee klaar. Het hangt er ook van af waar het plan moet komen' (Gemeente 5). De tijd en moeite hangen ook samen met ervaring. Sommige respondenten beweren dat het vooral een kwestie is van wennen (Gemeente 21, 37, 43, 33, 16). Gemeente 43: 'Een tweede [Ladderonderbouwing] is dan zo gemaakt' en 'Naarmate de ladder vaker wordt gebruikt, wordt het makkelijker en verloopt het planproces sneller. Zeker wanneer architecten en projectontwikkelaars ook doordrongen zijn van de Ladder en al vooruitwerken op de Ladder' (Gemeente 33).

Enkele respondenten leggen uit dat de moeite die motivering kost ook sterk samenhangt met de hoeveelheid voorwerk die is gestoken in de regionale afstemming en visievorming. Bijvoorbeeld Gemeente 41: 'Als je je beleid samen met de regio op orde hebt, dan hoeft het proces niet per se vertraagd te worden.' Gemeente 2 heeft een onderbouwing met gemak geschreven met behulp van een standaardtekst van een consultant.

Enkele respondenten hebben ook de werking van de Ladder in de lokale politiek genoemd. Gemeente 29: 'Lokale bestuurders willen graag bepaalde ontwikkelingen naar zich toetrek-

ken die een regionaal effect hebben.' De Ladder wordt soms gezien als een manier om (ambtelijk) tegenwicht te geven aan een politiek (meestal wethouders) die te snel wil instemmen met, vanuit de ambtelijke ruimtelijke ordening gezien, ongewenste initiatieven (Gemeente 4 en 29). Gemeente 27: 'Vroeger konden bepaalde plannen er onbewust makkelijk doorheen gedrukt worden. Het [de Ladder] dwingt je tot het maken van een goede afweging. Hierbij is er niet meer sprake van 'vriendjespolitiek', dit is voor ons als ambtenaren positief.'

Gemeente 40 vindt het op deze manier een 'geruststelling' dat Ladderonderbouwingen soms moeilijk zijn. Andere gemeenten ontkennen dit en vinden de Ladder onnodig in dit opzicht (Gemeente 7: 'Waarom zouden we iets bouwen waar geen behoefte aan is?' en Gemeente 30: 'Met iets minder sturing zouden gemeenten deze verantwoordelijkheid aankunnen, omdat zij zich bewust zijn van het feit dat zij bouwen aan de stad en niet bouwen voor de leegstand.'). Hieruit komt het beeld naar voren dat gemeenten bezig zijn de Ladder in te passen in het planproces. Gemeente 11 heeft een duidelijke keuze gemaakt om de Ladder helemaal voorin het proces te plaatsen, zodat hij leidend is voor beslissingen in plaats van een motivatie achteraf.

Het is niet eenvoudig om aan te geven welke effecten belangrijker zijn. In het algemeen zien wij niet zoveel verschil in de mate waarin gemeenten invloed ervaren op inhoud en proces; de procesmatige invloed ligt net iets hoger volgens onze berekenmethode. Het grootste verschil is dat ruim 25 procent van de gemeenten geen effect ziet op inhoud en dat slechts 9 procent geen effect op het proces constateert. Gelijke aantallen gemeenten scoren matig en veel op zowel inhoud als proces. Dit zijn overigens maar ten dele dezelfde gemeenten.

4.3 Indirect effect: governance

De Ladder heeft ook een stempel gedrukt op *governance*, dat wil in dit geval zeggen de relaties tussen actoren binnen de ruimtelijke ordening. De belangrijkste is de toegenomen betekenis van de regio: vanwege de Ladder is er nu veel meer afstemming in regionaal verband of met de burens. Hiermee wordt de rol van de provincie vaak aan de orde gesteld. De Ladder heeft ook de verhouding van gemeenten met stakeholders veranderd.

Een groot aantal gemeenten vindt dat de Ladder het regionale overleg heeft gestimuleerd (n=18).³ Volgens Gemeente 38 leidt dit tot een machtsverschuiving: 'De gemeente wordt afhankelijk van de regio en regionale afspraken. De regio wordt in één keer belangrijk. De gemeente moet de regio ook zover krijgen dat men bereid is om iets te doen. Dan botsen politieke ambities van de gemeentelijke besturen met elkaar.'

Het proces wordt door Gemeente 7 als volgt beschreven: 'Het is wel eens gebeurd dat buurtgemeenten met een plan kwamen waarvan zij het zo belangrijk vonden dat die voorziening in hun gemeente kwam, terwijl het niet bij de Ladder paste. En dan vragen we wel eens aan elkaar van goh wat vinden jullie ervan? En dan ga je er als gemeente eens serieus naar kijken en dan denk ja van goh dit plan bijt ons niet en jullie hebben gelijk. Dan maak je een soort afspraak met de regionale commissie.'

Gemeente 27 meent dat de toegenomen regionale afstemming vanwege de Ladder meer wederzijds begrip creëert, want 'de grote gemeentes worden ook gedwongen om naar de kleine gemeentes, zoals deze, te kijken.'

Aan de andere kant zijn er respondenten die menen dat de Ladder geen enkel effect heeft gehad op de afstemming. Soms omdat het al op orde is (n=8)⁴ en soms omdat het nog

³ Te weten: Gemeente 5, 4, 41, 32, 7, 37, 10, 27, 30, 14, 25, 6, 2, 28, 43, 40, 17 en 11.

⁴ Gemeente 21, 1, 35, 12, 6, 33, 16 en 18.

steeds niet zoveel voorstelt (Gemeente 22). Gemeente 22 licht toe: 'Met buurgemeenten in [...] hebben we afgesproken dat elke gemeente wordt gezien als zijn eigen regio [...] Er is dus geen afstemming over [bouwprogramma's].'

Hoewel de Ladder rijksbeleid is, komt de rol van de provincie herhaaldelijk aan de orde. Velen zien een toenemende betrokkenheid van de provincie bij de Ladder (Gemeente 32, 37, 27, 8, 28). Gemeente 22 daarentegen ziet de provincie als grotendeels afwezig: 'Ook op provinciaal niveau is er niet echt invloed op [programmering]. De provincie heeft ook wel eens aangegeven dat zij met iets zouden komen, bijvoorbeeld over de regionale behoefte voor bedrijventerreinen. Maar dit is er nooit gekomen.'

Aan de andere kant beweert Gemeente 38 dat de Raad van State de goedkeurende rol van de provincieambtenaar heeft overgenomen.

De Ladder beïnvloedt hoe gemeenten omgaan met stakeholders in het planproces. Van de respondenten die op dit onderwerp zijn ingegaan, heeft bijna twee derde deze bevestigend beantwoord (n= 13 tegenover n=8). Alleen het feit dat de Ladder bestaat, verandert de relatie volgens sommigen. De gemeente moet de Ladder uitleggen (Gemeente 31 en 20) of meekijken of de initiatief ladderproof is (Gemeente 21, 27, 40 en 13). Gemeente 8 gaat hierop verder in: 'Er wordt anders omgegaan met stakeholders. Dit omdat de gemeente soms wil meewerken, maar door hogere overheden geblokkeerd wordt. De gemeente kan zich wel verschuilen achter hogere overheden, maar dat is een boodschap die je als gemeente niet altijd graag brengt.'

De mogelijkheid om beroep aan te tekenen op grond van de Ladder kan ook de omgang met stakeholders beïnvloeden; soms is het lastig uit te leggen (Gemeente 26 en 38). Van de gemeenten die zeggen dat de Ladder geen effect heeft gehad op relaties met stakeholders, verklaart Gemeente 12: 'Voorheen vroegen wij tien onderzoeken en nu vragen wij er elf.'

De Ladder kan ook invloed hebben op hoe overheden onderling met elkaar omgaan. Gemeente 2 stipt aan dat er spanning kan ontstaan tussen lokale en bovenlokale overheden als bijvoorbeeld een bedrijventerrein niet ontwikkeld kan worden omdat elders een toplocatie aanwezig is die dan bij provincie of Rijk de voorkeur geniet. Een vergelijkbaar geluid weerklinkt vanuit Gemeente 14: de bovenlokale behoefte aan een leisurecentrum en de bovenlokale betekenis van de luchthaven zijn zwaarder gaan wegen sinds de invoering van de Ladder. De Ladder wordt aangegrepen als reden waarom die ontwikkelingen wel moeten doorgaan.

4.4 Indirect effect: sturingsfilosofie

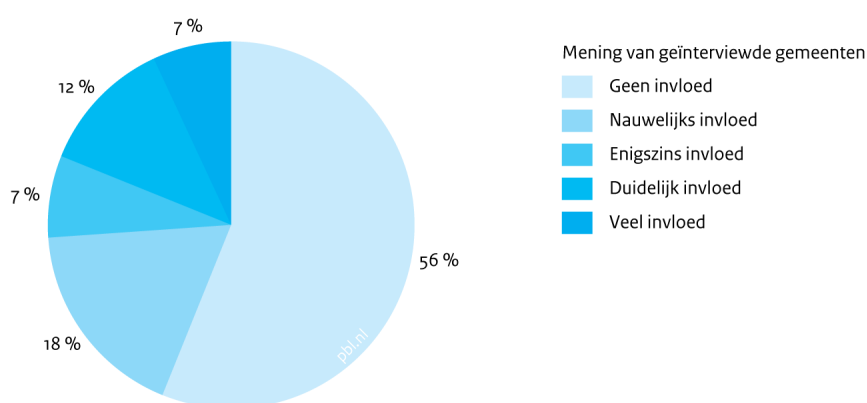
Veel gemeenten vinden dat één van de functies van de Ladder is dat hij het nadenken over de wenselijkheid van ruimtelijke initiatieven bevordert; de Ladder 'houdt een spiegel voor' (Gemeente 43 en 13). Gemeente 14: 'Door het rijksbeleid zijn we ons ervan bewust geworden dat je goed moet nadenken. In de oude situatie kwam je een probleem tegen en deed je snel je ogen dicht. Als je dan geluk had, kwam het er doorheen en als je pech had, gingen we hier de wonden likken. Het is beter dat je problemen van tevoren onderkent en erover nadenkt. Dat hebben we nu gekanaliseerd.'

Zo heeft de Ladder ook een effect op de sturingsfilosofie. Gemeente 22 geeft aan dat de Ladder heeft bijgedragen aan het bespreekbaar maken van politieke taboes rondom de verhoudingen tussen de kern en de krimpende buitendorpen. Volgens Gemeente 36 is het door de Ladder niet meer mogelijk om 'op de automatische piloot naar een nieuwe uitleglocatie [te] kijken.' Sommige gemeenten erkennen de spiegelfunctie maar zien het niet van toepas-

sing op de eigen gemeente omdat hun ruimtelijk beleid allang in de geest van de Ladder wordt uitgevoerd (Gemeente 5, 32, 1, 8, 14, 6, 43, 36, 24, 13, 16 en 18). Gemeente 5 gaat zo ver om te zeggen: 'Eigenlijk heeft het Rijk ons beleid overgenomen.' De Ladder wordt dan vooral gezien als iets voor andere gemeenten.

Weinig gemeenten geven expliciet aan dat de Ladder tot meer duurzaamheid in de gemeente leidt. Onder de drie die dat wel vinden zegt Gemeente 10: 'De Ladder heeft zeker geleid tot meer aandacht voor duurzaamheid als in de vorm van het behouden van leefbare kernen. De Ladder stimuleert namelijk om te ontwikkelen binnen de kern.' Ook maakt Gemeente 33 gemeentelijk klimaatbeleid naar voorbeeld van de Ladder. Enkele gemeenten beweren dat de Ladder een 'bijdrage' levert, maar zijn er verder niet erg concreet over (Gemeente 29 en 14), terwijl anderen zeggen dat het aanzet tot nadenken over duurzaamheid (Gemeente 9, 27, 42 en 40) in dit verband. Gemeente 25 en 36 leggen een link tussen de locatiekeuzes en duurzaamheid. Gemeente 35 verwerpt de stelling volledig met de opmerking dat de Ladder niets met duurzaamheid te maken heeft: het is een Ladder voor *verstandige* verstedelijking. Uit de antwoorden kan worden afgeleid dat over het concept 'duurzaamheid' in het kader van de Ladder zeer divers wordt gedacht.

Figuur 4.4
Involed van Ladder voor duurzame verstedelijking op duurzaamheid binnen gemeente, 2016



Bron: PBL

4.5 Indirect effect: juridisering

De juridisering van de ruimtelijke ordening is een ontwikkeling die al jarenlang onderwerp van discussie is. In het onderzoek zijn gemeenten gevraagd (vraag 10) of ze een toegenomen 'claimcultuur' ervaren, waarbij burgers en bedrijven snel naar de rechter stappen. Eerst is gevraagd of het aantal beroepen is toegenomen en vervolgens in hoeverre dit door de Ladder komt.

De resultaten nuanceren de angst voor juridisering van de ruimtelijke ordening. Rond een kwart van de gemeenten (n=13) zegt dat het aantal beroepen is toegenomen, tegenover ruim de helft (n=24) die dat niet vindt. De rest weet het niet of heeft geen beroepen meegemaakt. Er zijn zelfs 4 gemeenten die melden dat het aantal beroepen is afgenomen (Gemeente 13, 16, 1 en 14). Het beeld dat de Ladder tot meer beroepen leidt, wordt door een meerderheid (n=25) verworpen. Er zijn echter nog altijd 8 gemeenten die dat wel vinden.

Eén gemeente (Gemeente 5) licht toe dat de Ladder 'zijn doel voorbij schiet' door de jurisprudentie: hij was volgens deze gemeente bedoeld om de ruimtelijke afweging te maken maar nu wordt het complex omdat het om gedetailleerde onderbouwingen vraagt om de regionale behoefte aan te tonen. Deze gemeente suggereert dat de Raad van State de rol van de beleidsmaker heeft vervangen.

De neiging tot een claimcultuur, waar burgers en bedrijven snel naar de rechter stappen, wordt door velen ervaren (n=20), maar de link met de Ladder wordt niet altijd gelegd. Een factor die vaak genoemd wordt is dat burgers nu eenmaal mondiger zijn geworden. In sommige gevallen komt dit doordat er vaker binnenstedelijk wordt gebouwd (Gemeente 12). Ook wordt de manier van handhaving (beroep belanghebbenden in plaats van planologisch toezicht via de VROM-inspectie) niet gezien als erg invloedrijk. Sommige gemeenten noemen de Ladder wel een manier om plannen tegen te houden (Gemeente 4, 7, 29, 14, 15 en 11), maar de Ladder is zeker niet het enige middel daarvoor. Gemeente 4: 'Het is net als de luchtkwaliteit een aantal jaar geleden. In heel veel procedures wordt parkeren als zienswijze nummer één gezien en de Ladder als zienswijze nummer twee. In die zin heeft het een hele sterke werking.'

Hij wordt door tegenstanders weliswaar 'misbruikt' (Gemeente 5 en 25), maar Gemeente 7 relateert dat dit al het geval was met eerdere instrumenten zoals artikel 19 WRO. Tegenstanders 'schieten met hagel' tegen plannen (Gemeente 24 en 34), waarbij de Ladder wordt aangehaald als een van meerdere argumenten.

Er zijn ook gemeenten die beweren dat de Ladder juridisering in de hand werkt. Dit wordt als volgt beschreven door Gemeente 4: 'Doordat de ladder onduidelijk geformuleerd is, zo veel interpretatie mogelijk is en op veel onderdelen allerlei kanten op gekletst kan worden, kunnen hele middagen gevuld worden met hierover discussiëren. [...] Als iets goed onderbouwd wordt, dan is er een hele goede kans dat een rechter zegt, het is goed onderbouwd en het is jullie beleidsvrijheid. De Ladder maakt het een heel lastig juridisch verhaal, terwijl men bijna niet meer aan inhoud lijkt toe te komen.'

En Gemeente 31: 'De toepassing van de Ladder is nog erg onduidelijk. Op het moment dat de Ladder te soepel wordt toegepast word je teruggefloten. En op het moment dat je te streng toepast vindt men je weer te streng. Het is maar net: je schrijft iets op, komt er geen zienswijze en wordt er geen beroep ingesteld dan gaat het allemaal maar door.'

Dat 'onduidelijkheid' de oorzaak is van juridisering wordt door velen genoemd (Gemeente 21, 4, 31, 37, 9, 28, 38). Gemeente 38 licht toe: 'Doordat de Ladder een open formulering heeft, is de Raad genoodzaakt geweest om er een nadere aanvulling voor te geven. Dat heeft voor veel irritatie en vertraging gezorgd in het maatschappelijk verkeer en de ontwikkeling van plannen.' Met die laatste uitspraak is het duidelijk dat sommige respondenten een positie innemen over de wenselijkheid van de Ladder. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf.

5 Meningen over de Ladder

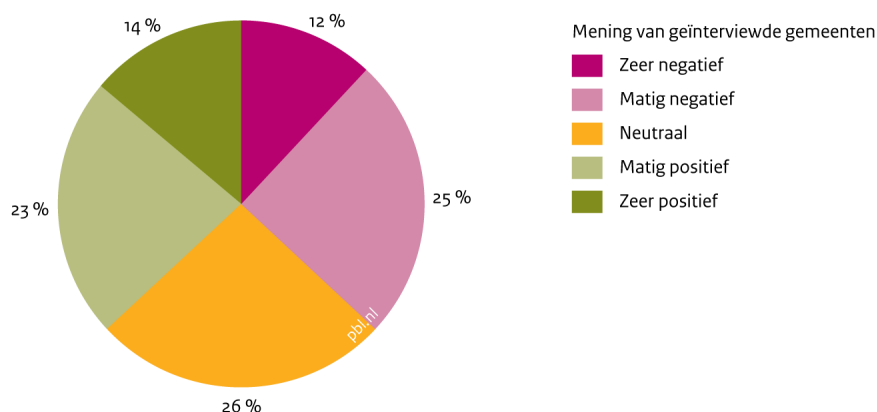
Vaak komen zowel lusten als lasten van de Ladder aan bod tijdens de interviews, waardoor er niet scherp onderscheiden kan worden of gemeenten de Ladder de moeite waard vinden. Hieronder bespreken we enkele voors en tegens die aan de orde zijn gekomen.

5.1 Nut en noodzaak van de Ladder

Hoewel gemeenten niet direct gevraagd is of ze de Ladder wenselijk of onwenselijk vinden, hebben de respondenten tijdens de interviews meerdere uitspraken gedaan die als positief of negatief opgevat kunnen worden. Van enkele vragen zijn deze normatieve meningen per gemeente verzameld en tegen elkaar afgewogen.⁵ Aangezien de strekking van de interviews ging over de feitelijke invloed op de planvorming moest voor dit onderdeel vaak 'tussen de regels door' gelezen worden.

Figuur 5.1

Houding ten opzichte van Ladder voor duurzame verstedelijking, 2016



Bron: PBL

Alles bij elkaar opgeteld is het oordeel vrijwel neutraal, zeer licht overheellend naar de positieve kant. Dit kan niet opgevat worden als een gebrek aan interesse. Het is eerder een gevolg van het feit dat zowel pluspunten als minpunten genoemd worden tijdens de interviews. Zo is het mogelijk dat een gemeente hierdoor 'neutraal' scoort terwijl de respondent sterke meningen heeft. Zo komt het vaak voor dat de Ladder als 'lastig' wordt ervaren vanwege de onderbouwing van regionale behoefte, maar juist daarom als een 'nuttig' instrument wordt gezien om de regionale afstemming te verbeteren.

⁵ De uitspraken zelf zijn niet onderling gewogen (een uitspraak dat de Ladder 'verschrikkelijk veel tijd kost' is gelijk aan een uitspraak dat het 'samenwerking bevordert'). De afweging is gedaan door het aantal positieve uitspraken af te zetten tegen het aantal negatieve uitspraken.

Als we specifiek kijken naar de uitspraken over nut en noodzaak van de Ladder, vallen andere dingen op. Veel meer respondenten geven aan de Ladder 'nuttig' (n= 23) te vinden dan 'overbodig' (n=8). De meest voorkomende reden waarom de Ladder als nuttig wordt gezien is, zoals in paragraaf 4.3 genoemd, dat deze dwingt tot nadenken en op deze manier bijdraagt aan de bewustwording (Gemeente 22, 37, 29, 9, 27, 14, 20, 43, 36, 13 en 18). Dat is bevorderlijk voor de transparantie van ruimtelijke beslissingen, vinden Gemeente 36 en 13. Enkele respondenten menen dat hierdoor betere plannen worden gemaakt (Gemeente 22, 27, 43). Volgens Gemeente 25 kan dit gevolgen hebben voor de ruimtelijke ontwikkeling: 'De Ladder voorkomt dat je al te makkelijk aan terreinen aan de rand van je dorp gaat komen. Je moet aantonen dat je het niet binnenstedelijk kunt faciliteren. Dat is wel een positieve grondhouding om zuinig, dus duurzaam, met de grond om te gaan. Ik kijk hier wel positief tegenaan.'

De Ladder speelt ook een politieke rol. Gemeente 40 merkt op dat 'gemeentebestuurders niet altijd de juiste afwegingen maken binnen de ruimtelijke ordening, omdat ze niet alles kunnen overzien [...] Soms heb je ook beleid van hogerhand nodig om je gemeentebestuur zo ver te krijgen.'

Daarnaast wordt de Ladder door sommige respondenten juist om zijn belemmerende werking gewaardeerd: het is een middel om ongewenste plannen tegen te houden (Gemeente 22, 14, 40, 24). Gemeente 22 licht dit standpunt toe: 'Je kunt het als iets negatiefs zien, maar je kunt het ook als mogelijkheid zien. Een mogelijkheid om nu afscheid te nemen van slechte plannen die ooit gemaakt zijn.' Dit geldt niet alleen voor de eigen gemeente. Gemeente 2: 'Het is nuttig en wel een toevoeging, maar vooral voor andere gemeenten.'

Uit de antwoorden is duidelijk naar voren gekomen dat niet iedereen blij is met de komst van de Ladder (Gemeente 21, 19, 41, 7, 20, 15, 28, 16 en 38). Het probleem ligt niet bij de basisgedachte, maar bij de uitvoering. Gemeente 7: 'De doelstelling van de ladder is goed. Er is inderdaad betere regulering. Niet iedereen met een klein geweten kan nu zomaar een groot bedrijventerrein op een weiland bouwen. Er wordt nu veel beter op elkaar afgestemd en heel Nederland vindt dat goed. Maar [...] het schiet zijn doel voorbij.'

Volgens Gemeente 6: 'Het is instrumenteren van beleid, dus nu gaat het in getallen in plaats van in kwalitatieve aspecten. Het lijkt handvatten te bieden maar het biedt juist veel beperkingen en onzekerheden.' Gemeente 28 noemt het een 'bureaucratische ellende' en Gemeente 19 pleit voor afschaffing. Gemeente 5 vindt dat de onderzoekslasten verminderd kunnen worden en dat de derde trede helemaal weg kan. De nadelen worden als volgt door Gemeente 15 opgesomd: 'De Ladder [brengt] meer kosten, meer moeite, meer risico's en meer tijdrovende procedures met zich mee. Het werkt vertragend en je geeft potentiële bezwaarmakers meer munitie om een plan af te schieten.'

Gemeente 21 vindt dat 'de Ladder zoals die er nu is haaks staat op de Omgevingswet, die uitgaat van uitnodigingsplanologie.' Gemeente 15 stelt voor dat als de Ladder wordt toegepast in een visie, hij niet meer verplicht moet zijn voor de plannen die daaruit voortvloeien. De lasten van de Ladder komen vooral voor rekening van de initiatiefnemer, en veroorzaken daar 'veel irritatie' (Gemeente 18). De Ladder zorgt ook voor onbegrip bij initiatiefnemers, want hun plannen zijn meestal locatiegebonden; voor hen is het niet relevant of er elders in de regio ruimte is (Gemeente 31, 7, 9). Gemeente 32 stelt, tot slot, het vertrouwen in lagere overheden aan de orde: 'Als je aan de voorkant meer wil loslaten en meer wil decentraliseren, je aan de achterkant dan niet alles dicht moet timmeren en juridificeren met een verplichte Ladder.' Gemeente 1 waarschuwt: 'Het moet een instrument blijven, niet een doel op zich.'

Het blijkt niet mogelijk te zijn om een balans op te maken van nut en noodzaak van de Ladder. De antwoorden zijn daarvoor of te genuanceerd of te uiteenlopend. Soms is er overeenstemming onder respondenten over een bepaald effect, maar sterke verdeeldheid over de wenselijkheid ervan. Enkele bijna identieke opmerkingen worden enerzijds door responden-

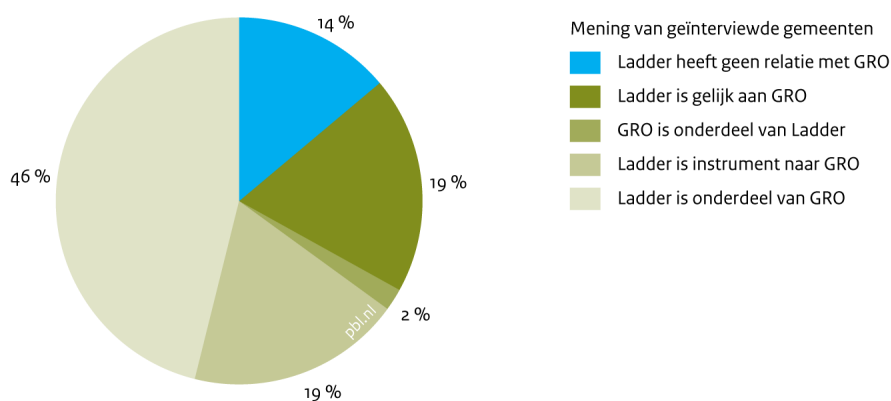
ten geplaatst als kanttekening bij een bruikbare Ladder en anderzijds door anderen ook als onderschrijving van de opvatting over een te star instrument.

5.2 De Ladder en goede ruimtelijke ordening

De Ladder is ingevoerd ter bevordering van een 'goed systeem van ruimtelijke ordening' (GRO). GRO is niet strak gedefinieerd, maar globaal betekent het een zorgvuldige afweging en coördinatie van belangen en een transparante besluitvorming, maar ook zuinig ruimtegebruik. Dit lijkt sterk op wat de Ladder wil bereiken, maar is dat zo? De gemeenten zijn daarom gevraagd hoe zij de relatie tussen de Ladder en het begrip goede ruimtelijke ordening (GRO) opvatten.

Figuur 5.2

Relatie tussen Ladder voor duurzame verstedelijking en goede ruimtelijke ordening (GRO), 2016



Bron: PBL

Ruim 85 procent van de respondenten ziet een sterk verband tussen de Ladder en GRO. Deze groep ziet de Ladder in het algemeen als goed sturend instrument. Meestal wordt gezegd (ongeveer de helft) dat GRO veel breder is en ook aspecten inhoudt als goede ruimtelijke structuren, dwarsverbanden, economische haalbaarheid en participatie/communicatie; de Ladder is dus een onderdeel van GRO. Een aantal gemeenten vat de Ladder op als een instrument om GRO te bereiken. Omdat in die opvatting de Ladder slechts één aspect is van GRO, moet de Ladder volgens sommige respondenten geen hard keurslijf vormen. De Ladder richt zich vooral op de opgave, maar 'kijkt minder naar wat het achterlaat' (Gemeente 37). Ook zou het instrument aan waarde winnen door duidelijker definities (Gemeente 4). Een gemeente vindt in een opzicht de Ladder juist breder dan GRO: waar het gemeentelijke ruimtelijkeorderingsbeleid uitsluitend lokaal gericht is, kijkt de Ladder ook naar de regio (Gemeente 36). Het kan zijn dat het voor een deel een definitiekwestie is: 'Ik heb GRO nooit gedefinieerd gezien' (Gemeente 24).

Een kleine 15 procent geeft aan dat de Ladder GRO in de weg staat. Daarbij komen verschillende punten van kritiek naar voren. De Ladder staat volgens sommige respondenten (bijvoorbeeld Gemeente 32, 20 en 43) haaks op de grotere verantwoordelijkheid die bij de gemeenten is neergelegd. De Ladder kan de ruimtelijke kwaliteit juist verminderen als bepaalde functies in de steden moeten worden gerealiseerd (Gemeente 8). In het kader van transformatie kan de Ladder ook beperkend werken, bijvoorbeeld als er geen 'ladderruimte' is voor woningen (Gemeente 35 en 2).

6 De rol van het Rijk

De Ladder is door het Rijk ingevoerd ter bevordering van een goede ruimtelijke ordening. Uit de interviews komt een gevarieerd beeld naar voren over de mate waarin dat gelukt is. Als laatste onderdeel van het gesprek zijn gemeenten gevraagd naar hun opvatting over de rol van het Rijk en wat het Rijk verder kan doen om goede ruimtelijke ordening bij hen te ondersteunen. Kortom: dit hoofdstuk focust op wat de gemeenten van het Rijk verlangen en welk advies zij willen meegeven.

6.1 Betrokkenheid

Een grote meerderheid vindt dat het Rijk inderdaad meer overlaat aan decentrale overheden in de ruimtelijke ordening dan tien jaar geleden. Een deel van die gemeenten is hierover overwegend positief (Gemeente 32, 1, 8, 2, 40, 36, 13 en 16), maar er zijn wel meningsverschillen over verdere decentralisatie (soms worden voor- en nadelen door een en dezelfde respondent genoemd). Daarbij hoort wel een duidelijke afbakening van de verschillende overheidsdomeinen, de durf om echt los te laten en een consequente houding in decentraliseren en het verlenen van bijbehorende vrijheid.

Diverse gemeenten hebben ook taken en activiteiten genoemd die volgens hen bij het Rijk behoren. Het Rijk heeft bijvoorbeeld het overzicht van wat er in het land gebeurt en is dus goed in staat om informatie, kennis en tips te geven. Dit wordt gezien als een positieve rol (Gemeente 5, 42, 19, 2, 28 en 18). Het zou bijvoorbeeld behulpzaam zijn als het Rijk voorbeeldbestemmingsplannen maakt, zoals NIROV dat in het verleden deed, vindt Gemeente 7.

Enkele respondenten zetten kanttekeningen bij de afgenomen betrokkenheid van het Rijk (Gemeente 4, 1, 28, 24 en 35). Gemeente 28: 'Nu is het Rijk wat dat betreft nog te afstandelijk. Ik hoor zelf nooit wat van het Rijk.' Gemeente 4 waarschuwt daarbij: 'Een misvatting is het om heel veel verantwoordelijkheid bij gemeentes te leggen en te denken dat het met dezelfde ambitie opgepakt gaat worden [...] Als men echt ambitie heeft op ruimtelijke kwaliteiten, dan is het belangrijk dat van bovenaf gezegd wordt wat het minimum kader is.' Een respondent geeft aan dat decentralisatie tot versplintering van beleid leidt en dat gemeenten, met name kleinere, niet altijd goed in staat zijn om de juiste afweging te maken (Gemeente 1). Enkele gemeenten pleiten zelfs voor meer nationaal ruimtelijkeorderingsbeleid. Zoals de 'lagenbenadering' of 'rode contouren' (Gemeente 14), of door bijvoorbeeld een landelijke regel te stellen om alleen nieuwbouw van woningen toe te staan als een bepaald leegstandsnorm niet wordt overschreden (Gemeente 9). Gemeente 35 wil liefst meer betrokkenheid in de vorm van 'een enorme zak met geld'; het Rijk moet weer 'co-eigenaarschap' hebben bij ruimtelijke investeringen.

De betrokkenheid van het Rijk wordt gezien in relatie tot andere bestuurslagen. Gemeenten die zich uitspreken over de rol van de provincie, vinden in het algemeen dat die kleiner moet worden, eventueel middels rijkssturing van die rol: 'Het is zeker goed als de Rijksoverheid zich terughoudend opstelt. Wel ben ik benieuwd in hoeverre de ruimte door de provincie wordt benut om de teugels aan te trekken' (Gemeente 1) en 'Het Rijk wil uitstralen dat zij meer mogelijkheden biedt, maar de politiek van de provincie kan nog niet loslaten' (Gemeente 30) en 'Je merkt dat de provincie behoorlijk veel vrijheid heeft in hoeverre zij gemeenten willen overvleugelen' (Gemeente 25). Gemeente 27 vindt dat het Rijk de provincies moet dwingen om gemeenten los te laten. Anderzijds wordt ook geconstateerd dat de rol van

de provincie belangrijk blijft vanwege gemeente-overstijgende belangenafwegingen die nodig kunnen zijn voor een goede ruimtelijke ordening (Gemeente 9). Gemeente 8 vraagt om een grotere rijksbetrokkenheid, want 'het Rijk is vaak de brug tussen Europese en lokale regelgeving [...] Het Rijk zou haar oor beter te luisteren moeten leggen op lokaal niveau en dat doorspelen naar het Europees niveau.'

Ten slotte leveren de interviews diverse concrete uitnodigingen aan rijksambtenaren om contact te zoeken (Gemeente 5, 31, 37, 29, 20, 28, 18): 'Kom eens langs' is een hartenkreet van gemeenten. Contact met en begrip voor wat er op gemeentelijk niveau speelt kan beter, is de constatering. Voorbeelden van aandachtspunten die hierbij genoemd worden zijn onder meer andere verhoudingen tussen ambtenaren en politiek dan bij het Rijk en problemen binnen gemeenten vanwege verkokering van de ambtelijke organisatie versus toenemende integraliteit van de (ruimtelijke) regelgeving.

6.2 Systeemverantwoordelijkheid

Hoewel geen enkele gemeente het woord 'systeemverantwoordelijkheid' in de mond neemt, is de rol van het Rijk als vormgever voor het ruimtelijke ordeningssysteem wel aan de orde gekomen. In dit kader zijn onderwerpen aangesneden die bijvoorbeeld van belang zijn voor de Omgevingswet. Ook is de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en tussen sectoraal en integraal aan de orde gekomen. Ten slotte geven enkele gemeenten aan een zekere vermoeidheid te ervaren rondom veranderende regelgeving.

Het streven naar meer flexibiliteit wordt in het algemeen gewaardeerd. Normen bieden vaak alleen schijnveiligheid (Gemeente 16) en kunnen best meer gebiedsgericht worden toegepast (Gemeente 36 en 38). Er is nog meer te bereiken: planschade vormt nog een belemmering (Gemeente 23). Volgens deze gemeente moeten in de Omgevingswet duidelijke bepalingen opgenomen worden over de regeling van planschade omdat de dreiging daarvan nu veel ontwikkelingen belemmert; de planschade moet niet per definitie voor rekening van de gemeente komen. Enkele gemeenten vinden de regels rondom Ruimte voor de Rivier (Gemeente 3) en digitalisering (Gemeente 7) te complex. Exploitatieplan is als instrument overbodig (Gemeente 9). Een voorstel: generieke regels voor kavels (Gemeente 13) of het begrip 'onherstelbare schade' in plaats van specifieke regels (Gemeente 34). 'Je kunt ook doorslaan met flexibiliteit, waardoor de rechtszekerheid weer in het geding komt' vinden sommige respondenten' (Gemeente 22 en 40).

Het streven naar integraliteit vinden de meeste respondenten ook positief (Gemeente 31, 7 en 15). Volgens Gemeente 37 heeft de Ladder hieraan bijgedragen: 'De Ladder heeft ervoor gezorgd dat we niet meer alleen sectoraal denken maar ook goed nadenken wat voor dwarsverbanden er gelden.' Gemeente 35 daarentegen vindt de Ladder zelf sectoraal. De integrale insteek van de Omgevingswet wordt toegejuicht door Gemeente 41 en Gemeente 36 (Gemeente 37 daarentegen vindt de beoogde snelheid een pluspunt). Meer aandacht moet er komen voor hoe sectoraal beleid zich verhoudt tot ruimtelijk beleid, want die zijn soms moeilijk te combineren en soms zelfs strijdig (Gemeente 24 en 16). Gemeente 22 plaatst daarbij de kanttekening dat integraliteit op de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie zal stuiten.

Meerdere gemeenten waarschuwen voor micromanagement; zorg ervoor dat de Omgevingswet niet leidt tot een stroom van minutieuze richtlijnen en criteria om praktijkproblemen te corrigeren. 'Als ik iemand hoor roepen op het ministerie 'het moet eenvoudiger' dan weet ik het al: het wordt allesbehalve eenvoudiger' (Gemeente 24) en 'Zodra de overheid zegt dat

het allemaal makkelijker wordt, dan denk ik weer: dat is weer voer voor juristen' (Gemeente 4). Het is duidelijk dat er een vermoeidheid is omtrent veranderende regelgeving (Gemeente 27, 6, 15 en 24). 'De gemeentes zijn constant onderhevig aan nieuwe regelgeving. Er komen steeds nieuwe wetten bij' (Gemeente 15). Gemeente 6: 'Als je zelf zegt dat een bestemmingsplan best een looptijd van tien jaar kan hebben, doe dat met je eigen regels dan ook eens.'

7 Literatuur

- Bommel, R. van & S. van Velsen (2014) De ladder voor duurzame verstedelijking: door een te strikte uitleg kan hij averechts werken!, *Vastgoedrecht*, nr. 3, pp. 74-82.
- Bro (2015) Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening), geldend vanaf 1 juli 2015, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2015-07-01>
- BRO (2015) De ladder voor duurzame verstedelijking als afwegingskader, Nieuwsbrief Ruimte 61, mei 2015.
- Dijk, P. van (2015) Ladderzat: De Ladder voor duurzame verstedelijking ter discussie, *RO Magazine*, jaargang 33, nr. 7.
- Druif, S. (2016) Het Nederlandse bestaand stedelijk gebied, scriptie planologie, UvA.
- Evers, D. & M. Willigers (2016) Na de verruiming, Plandag 2016 paper, Tilburg.
- Heijde, P. van der & J. van Oosten (2015) De ladder voor duurzame verstedelijking: handleiding en juridische Q&A, Stibbe en Bureau Stedelijke Planning, Amsterdam.
- IenM (2011) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.
- IenM (2013) Handreiking bij de Ladder voor duurzame verstedelijking.
- Kaai, J. (2016) De ladder voor duurzame verstedelijking werkt niet, *Binnenlands Bestuur*, 5 juli.
- Kersten, R. (2016) De Ladder snijdt aan twee kanten, *RO Magazine*, jaargang 34, nr. 5, pp. 37-39.
- Lucas, E. (2015) De ladder langs de meetlat, *NAW*, nr. 53, sept., pp. 9-19.
- PBL, ism KiM & CBS (2014) Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014, Den Haag: PBL.
- PBL, ism KiM & CBS (2016) Monitor Infrastructuur en Ruimte 2016, Den Haag: PBL.
- Provincie Overijssel (2009) Omgevingsverordening Overijssel 2009, Provincie Overijssel.
- Salet, W. (2014) The ladder of sustainable urbanization, *Disp*, nr. 4, p. 199.
- Tweede Kamer (2015a) Motie Veldman, 33 962, nr. 119, 24 Juni.
- Tweede Kamer (2015b) Motie Dik-Faber, 33 962, nr. 139, 24 Juni.
- Tweede Kamer (2016a) Motie Cegerek, 33 118, nr. 26, 7 april.
- Tweede Kamer (2016b) Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 33 962, nr. 188, 23 juni.
- Tweede Kamer (2016c) CONCEPT Voorstel wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening art 3.1.6, lid 2 tot en met 4, 33 962, nr. 188, bijlage blg-775428, 27 juni.
- Zeeuw, F. de & J. Feijtel (2016) Ladder duurzame verstedelijking: het drama van een goede bedoeling, *RO Magazine*, jaargang 34, nr. 5.