

## Naleving van de Ladder voor duurzame verstedelijking, 2016

Indicator | 7 september 2016

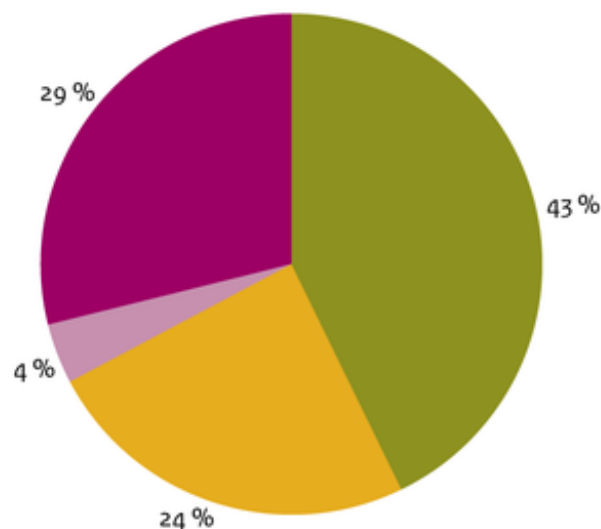
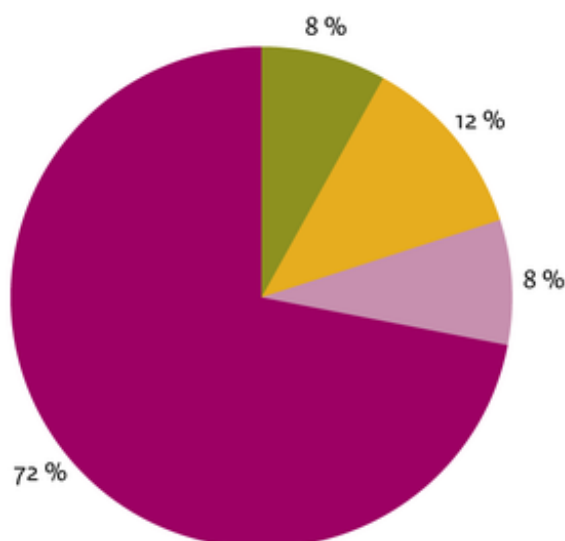
U bekijkt op dit moment een archiefversie van deze indicator. De actuele indicatorversie met recentere gegevens kunt u via deze [link](#) [1] bekijken.

Volledige toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in ladderplichtige bestemmingsplannen nam de afgelopen twee jaar ten opzichte van de vorige periode toe van 8 naar 43 procent. In 29 procent van de gevallen wordt de Ladder in het geheel niet toegepast; dat is een daling met 43 procentpunten ten opzichte van twee jaar daarvoor (72 procent).

### Naleving van Ladder voor duurzame verstedelijking

1/10/2012 – 1/1/2014

1/1/2014 – 1/1/2016




In Ladderplichtige bestemmingsplannen

 Volledige toepassing

 Summier/gebrekkige toepassing

 Argument waarom niet toegepast

 Geen expliciete toepassing  
(mogelijk wel impliciete toepassing)

Bron: PBL o.b.v. ruimtelijkeplannen.nl

PBL/aug16  
[www.clo.nl/nl217202](http://www.clo.nl/nl217202)

- [Download figuur](#) [2]
- [Download data \(ods\)](#) [3]
- [Download data \(xlsx\)](#) [4]

## Verbetering van de naleving

In de 2014 meting van de ladder is geconstateerd dat in 8 procent van de ladderplichtige plannen de ladder volledig is toegepast, en in 72 procent deze helemaal niet is toegepast. Mogelijke redenen

hiervoor zijn het pijlpijneffect (veel plannen zijn lang voor 2012 van start gegaan) en de bekendheid (de meeste plannen zijn gemaakt voordat de Raad van State een bestemmingsplan heeft vernietigd wegens niet-naleving van de ladder). Destijds is de verwachting uitgesproken dat de volgende meting waarschijnlijk een aanzienlijke verbetering van de naleving te zien zou geven.

Dit blijkt ook het geval te zijn. Volledige toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in ladderplichtige bestemmingsplannen nam de afgelopen twee jaar ten opzichte van de vorige periode toe van 8 naar 43 procent. Inclusief summiere of gebrekkige toepassingen is dat zelfs bij twee derde van de plannen het geval. Bij niet-ladderplichtige plannen komt toepassing van de ladder minder vaak voor: 60 procent van de 'grensgevallen' van kleinschalige ontwikkelingen (bijvoorbeeld 6 tot 10 woningen) passen de ladder niet toe (omwille van de vergelijkbaarheid is in beide periodes dezelfde definitie van 'ladderplichtig' gehanteerd).

Enkele gevallen van niet-naleving in 2016 hebben nog steeds betrekking op de pijlpijneffect. Soms gaat het bijvoorbeeld om een plan dat is vastgesteld in de periode voor de invoering van de ladder, maar dat op onderdelen door de Raad van State is vernietigd. Het nieuwe bestemmingsplan betreft dan een reparatie van een ouder plan. In andere gevallen gaat het om een nieuwe invulling van een ouder initiatief; bijvoorbeeld een initiatief dat heel lang op de plank heeft gelegen en wellicht al wat procedures heeft doorgelopen (voorontwerp, ontwerp) voordat de ladder is ingevoerd.

Het kan zijn dat toelichtingen van bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken relevante argumentatie bevatten zonder de ladder expliciet te noemen. In de 2014 meting is er om deze reden voor gekozen om een aanvullend onderzoek te doen naar zogenaamde 'impliciete toepassingen' van de ladder. Voor een random selectie van de ladderplichtige plannen die de ladder niet hadden toegepast (de 72%) is de toelichtingstekst volledig doorgenomen om na te gaan of de gevraagde onderbouwing ergens wordt gegeven. Dit bleek het geval voor ongeveer de helft van de toelichtingen (dit zou nog meer zijn als een beschrijving van lokale behoefte voldoende was). Gezien het feit dat in de 2016 meting veel minder plannen in deze categorie vallen (29%), hebben we ervoor gekozen om een dergelijke analyse dit keer achterwege te laten. Het feit dat de ladder veel beter ingeburgerd is in de gemeentelijke planningspraktijk blijkt ook uit het aantal toepassingen van duidelijk niet-ladderplichtige plannen (bijvoorbeeld tot 6 woningen), ongeveer 10% van deze categorie. Meestal zijn deze toepassingen relatief kort en soms begeleid met een onderbouwing waarom het niet verplicht is. De 2016 meting laat ook een zichtbare verbetering zien in de argumentatie waarom de ladder niet wordt toegepast: vaak wordt de relevante jurisprudentie aangehaald om dit te bewijzen.

## Methode: steekproef

Voor beide periodes is de naleving beoordeeld via een random steekproef van plantoelichtingen (de grote meerderheid hiervan betreft bestemmingsplannen). Voor elk geval wordt de tekst van de plantoelichting gelezen om te zien of het een nieuwe verstedelijking mogelijk maakt in de zin van Bro 1.1.1, oftewel 'ladderplichtig' wordt geacht. Omdat dit niet altijd duidelijk is, is bij de nulmeting van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014 de volgende gradatie gemaakt:

- duidelijk niet ladderplichtig (conserverend/actualiserend, ruimte voor ruimte-regeling toegepast);
- onduidelijk (onhelder of nieuwe ontwikkelingen door het betreffend plan mogelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld door aanpassing van definities van bestemmingen);
- ladderplichtig maar wel kleinschalig (enkele ( $\leq 6$ ) woningen, uitbreiding bedrijfsgebouw, etc.);
- duidelijk ladderplichtig (maakt een woonwijk, winkelcentrum of (uitbreiding van een) bedrijventerrein mogelijk).

Bij de 2016 meting is bewust gebruik - om een tijdreeks mogelijk te maken - gemaakt van dezelfde gradatie, ook al zijn de definities van ladderplichtig door nieuwe jurisprudentie hier en daar veranderd. Zo is de ondergrens van 6 woningen opgeschoven naar 11 woningen. Door gebruik te blijven maken van de oude definitie is duidelijk dat de verbeteringen een gevolg zijn van betere naleving en niet alleen van een verandering van de definitie 'ladderplichtig'.

Daarnaast is een score gemaakt voor de toepassing van de ladder:

- duidelijk niet toegepast (niet eens genoemd, of alleen in een paragraaf over rijksbeleid genoemd als beschrijving);
- argument gegeven waarom niet toegepast;
- gebrekkige of summiere toepassing (enkele algemene zinnen, niet alle stappen doorgelopen, lokale in plaats van regionale behoefte behandelen);
- volledige toepassing.

De 2016 meting vond plaats op dezelfde manier als de 2014 meting: via een grootschalige random steekproef. Voor de naleving gaat het uiteraard om de plannen die duidelijk ladderplichtig zijn. In de 2014 meting waren dat 250 van de 935 beoordelingen. In de 2016 meting zijn 1.008 plantoelichtingen beoordeeld, waarvan 229 duidelijk ladderplichtig bleken.

## De Ladder duurzame verstedelijking

Sinds oktober 2012 is het verplicht om de ladder toe te passen op alle plannen waarin nieuwe verstedelijking wordt voorzien. Deze toepassing dient in de toelichting van het plan te staan. De nalevingsindicator van de Ladder bestaat uit een steekproef uit alle bestemmingsplannen die zijn vastgesteld vanaf de verplichtstelling van de Ladder. Het gaat dan om de plannen zoals die zijn te vinden op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) [5]. De website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) [5] bevat in principe alle ruimtelijke verordeningen, structuurvisies, bestemmingsplannen en dergelijke die na 2010 zijn vastgesteld.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel schrijft voor dat alle plannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken eerst drie stappen moeten doorlopen. De eerste stap (of 'trede' op de Ladder) verplicht overheden te beschrijven 'dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte'. De tweede stap verplicht overheden te beschrijven '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'. Wanneer dat niet het geval is, moet 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'. Deze beschrijvingen dienen in de plantoelichting te staan. De Ladder voor duurzame verstedelijking heeft een breder toepassingsbereik dan de eerdere SER-ladder. Deze kende de eerste stap niet, en had alleen betrekking op bedrijventerreinen, terwijl de Ladder voor duurzame verstedelijking ook gaat over andere vormen van verstedelijking, zoals woningbouwlocaties, kantoren, detailhandel of andere stedelijke voorzieningen.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is toegevoegd aan nationaal belang 13 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en wordt in het kader van de Monitor Infrastructuur en Ruimte gemonitord. De toepassing van de ladder wordt gevolgd aan de hand van twee indicatoren: de kwantitatieve naleving van het procesvereiste van de Ladder en door een kwalitatief inhoudelijke analyse van de manier waarop de Ladder wordt toegepast.

## Beleidsdoelstellingen Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Deze indicator verwijst naar de volgende doelen en nationale belangen:

- Nationaal belang: Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten

## Referenties

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), [Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte](#) [6]

- Na de verruiming: een terugblik op de invoering en omgaan met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in Nederland, David Evers en Mark Willigers, Plandag-paper 2016

## Technische toelichting

### Naam van het gegeven

Ladder duurzame verstedelijking

### Verantwoordelijk instituut

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), David Evers

### Berekeningswijze

#### Nulmeting 2014

Omdat de verplichting van de Ladder betrekking heeft op plantoelichtingen, vormen deze de voornaamste onderzoekseenheden van de monitor. Voor de monitor zijn alle plannen sinds de invoering van de Ladder tot 1 januari 2014 (peildatum onderzoek maar uitgevoerd op 27 december 2013) geselecteerd (5.601), zoals die zijn te vinden op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) [5]. Hiervan is een verdere selectie gemaakt van plannen die een bestemming bevatten in stedelijke categorieën (bijvoorbeeld wonen, bedrijventerrein, detailhandel, voorzieningen). Dit leverde een dataset van 4.130 plannen op. Van de 4.130 plannen zijn in een aselechte steekproef 935 plannen gekozen en nader bekeken voor de nalevingsanalyse. De omvang van deze steekproef levert een betrouwbaarheidsmarge van ruim 3% op. Van deze 935 bleken er 250 duidelijk ladderplichtig te zijn; ze maken een woonwijk, winkelcentrum of (uitbreiding van een) bedrijventerrein mogelijk. Bestemmingsplannen die slechts conserverend zijn of een ongewijzigde actualisering inhouden zijn buiten beschouwing gebleven, evenals plannen die ruimte-voor-ruimteregelingen betreffen, waarvan onduidelijk was welke ontwikkelingen ze mogelijk maken, of de uitbreiding van een bestaand bedrijfsgebouw mogelijk maken. Ook plannen die slechts de toevoeging van enkele woningen toelaten zijn buiten beschouwing gebleven. In het Bro is welbewust geen ondergrens aangebracht; inmiddels is zich in jurisprudentie een ondergrens aan het vormen.

#### Vervolgmeting 2016

Deze meting heeft dezelfde methode gehanteerd als in 2014, ondanks veranderingen in definities wegens jurisprudentie. De selectiemethode leverde een dataset van 5.627 plannen op. Het groter aantal plannen komt door de langere periode; het aantal plannen die per maand zijn gemaakt zijn in beide periodes vrijwel gelijk. In de herhalingsmeting zijn 1.008 plantoelichtingen beoordeeld, waarvan 229 duidelijk ladderplichtig bleken.

### Betrouwbaarheids codering

Schatting, gebaseerd op een groot aantal (accurate) metingen; de representativiteit is grotendeels gewaarborgd.

## Referentie van deze webpagina

CBS, PBL, RIVM, WUR (2016). [Naleving van de Ladder voor duurzame verstedelijking, 2016](#) [7] (indicator 2172, versie 02 , 7 september 2016 ). [www.clo.nl](http://www.clo.nl). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.

**Bron-URL:**<https://www.clo.nl/indicatoren/nl217202>

### Links

[1] <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2172> [2]

[https://www.clo.nl/sites/default/files/infographics/2172\\_001g\\_clo\\_02\\_nl.png](https://www.clo.nl/sites/default/files/infographics/2172_001g_clo_02_nl.png) [3]

<https://www.clo.nl/sites/default/files/datasets/c-2172-001g-clo-02-nl.ods> [4]

<https://www.clo.nl/sites/default/files/datasets/c-2172-001g-clo-02-nl.xlsx> [5]

<http://www.ruimtelijkeplannen.nl> [6] <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte.html> [7]

<https://www.clo.nl/indicatoren/nl217202>