

Masterthesis

De Ladder zonder treden

Een onderzoek naar de doorwerking van de Ladder voor duurzame verstedelijking binnen de provincie Gelderland en de onderbouwing van de Ladder



Niels Rekker
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Spatial Planning
Augustus 2018



Colofon

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Master Spatial Planning

Specialisatie Planning, Land and Real Estate Development

MAN-MPL034-2017-1-V

Augustus 2018

Student

Niels Rekker

c.rekker@student.ru.nl

Studentnummer s4814525

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Dr. P.J. Beckers

Radboud Universiteit



SPA WNP ingenieurs

Begeleider: Noortje Jacobs



Aantal woorden hoofdtekst: 32.604 (inclusief bronvermelding)

Afbeelding voorblad: Gebiedsontwikkeling woonwijk Veller in Barneveld in 2016, bron: heliflight.nl, persoonlijke communicatie, 4 juli 2018)



Voorwoord

In het kader van de master Spatial Planning sluit ik de master af met de masterthesis. De masterthesis is een onderdeel van de master Spatial Planning. Tijdens de master volg ik de specialisatie Planning, Land and Real Estate Development. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in samenwerking met het adviesbureau SPA WNP ingenieurs. Het onderzoeksonderwerp is de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Voor u ligt de masterthesis. Vanaf februari heb ik met veel plezier gewerkt aan het onderzoek omtrent de Ladder voor duurzame verstedelijking. De masterthesis had nooit tot stand kunnen komen zonder de begeleiding vanuit SPA WNP ingenieurs en de begeleiding vanuit de Radboud Universiteit. Ik wil mijn begeleidster Noortje Jacobs vanuit SPA WNP ingenieurs bedanken voor de input en begeleiding van het onderzoek. Ook wil ik Pascal Beckers vanuit de Radboud Universiteit bedanken voor de begeleiding. Daarnaast wil ik alle respondenten die ik heb mogen interviewen bedanken voor de fijne gesprekken en de tijd die ze hiervoor vrij hebben gemaakt. Zonder deze medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen uitvoeren.

Ik wens u veel leesplezier,

Niels Rekker
Barneveld, augustus 2018



Samenvatting

Duurzaam omgaan met de bestaande ruimte in Nederland is van belang in de ruimtelijke ordening. Daarnaast wil het Rijk dat de leegstand wordt tegengegaan. Daarom is in 2012 het planningsinstrument “de Ladder voor duurzame verstedelijking” (hierna: de Ladder) toegevoegd in de wetgeving het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Dit planningsinstrument moet worden onderbouwd bij de toelichting van het bestemmingsplan. Daarbij wordt gekeken of er behoefte is naar de ontwikkeling en of dit binnenstedelijk kan worden opgevangen. Daarnaast kan de Ladder verder worden doorverwerkt binnen de wetgeving/beleid van de provincies. Naar aanleiding van een aantal problemen is per 1 juli 2017 de systematiek van de Ladder aangepast in het Bro. Het is maatschappelijk relevant om de nieuwe systematiek van de Ladder te onderzoeken, daarbij kijkend naar de doorwerking van de Ladder binnen een provincie en hoe de Ladder moet worden onderbouwd. Wetenschappelijk is hier nog geen onderzoek naar gedaan. In dit onderzoek is gekeken naar de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland (als casestudy) en hoe de Ladder in het algemeen en bij de bestemming wonen goed onderbouwd moet worden. De Ladderonderbouwing is goed als er tegen de Ladder geen beroep is ingesteld of stand houdt bij een eventuele Raad van State-procedure. De onderzoeksvraag is als volgt:

Hoe vindt de doorwerking van de Ladder voor duurzame verstedelijking plaats binnen de provincie Gelderland en hoe moet de Ladder goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn de theorieën van belang. In Nederland zijn taken van het Rijk gedecentraliseerd naar de lagere overheden. Hierbij gaat het om de overheden: het Rijk, de provincies en de gemeenten. De theorie multi-level governance van Liesbeth Hooghe en Gary Marks (2001) is hierbij zichtbaar. Deze theorie kan inzicht geven in de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland.

Het Rijk zet zich in de afgelopen jaren in voor de compacte stad. De compacte stad kent een drietal kenmerken. Daarbij gaat het om de concentratie van functies met een zuinig mogelijk ruimtegebruik, het mengen van functies en het openbaar vervoer (Buijs, 1990, pp. 177-182). De compacte stad is daarmee ook gelijk het duurzaam omgaan met de ruimte wat weer aansluit op de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De criteria van de Ladder uit het Bro zijn toegepast om te achterhalen hoe de Ladder goed moet worden onderbouwd. Hierbij gaat het om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, behoefte en binnen- of buiten het bestaand stedelijk gebied. Daarnaast zijn er aan de hand van de criteria doelbereik en doeltreffendheid achterhaald of de werking van de Ladder als instrument goed is (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004).

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Daarbij zijn de strategieën casestudy en bureauonderzoek toegepast om de hoofdvraag te beantwoorden. De provincie Gelderland is gekozen als casus. Dit omdat Gelderland de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik heeft en daarnaast ook denkt aan binnenstedelijk ontwikkelen. Via bureauonderzoek zijn data onderzocht. Dit zijn beleidsdocumenten, jurisprudentie en de wetgeving. Verder zijn er data verzameld door middel van interviews bij experts en interviews bij medewerkers van de provincie Gelderland.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat er binnen de Nederlandse overheden multi-level governance aanwezig is. Daarbij is de ruimtelijke ordening gedecentraliseerd naar de lagere overheden en zijn de landelijke regelgeving de Wro en het Bro hierbij belangrijk.

De nieuwe systematiek van de Ladder is op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van de oude Ladder. Zo zijn de treden losgelaten en het begrip “actuele regionale behoefte” is ingekort naar het begrip “behoefte”. Daarnaast is er een nieuw lid toegevoegd aan de Ladder waarbij het mogelijk is om de Ladder uit te stellen bij een wijzigings- of uitwerkingsplan. De Ladderonderbouwing bestaat uit een aantal stappen. Zo moet eerst



worden gekeken of het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarna of er behoefte naar de ontwikkeling is. Als laatste, als het gaat op een buitenstedelijke ontwikkeling dan moet er worden gemotiveerd waarom het niet binnenstedelijk kan worden opgevangen. De aanwezige jurisprudentie over de Ladder geeft grotendeels duidelijkheid over deze stappen/begrippen.

De doorwerking van de Ladder kan plaatsvinden binnen de provincies. In de provincie Gelderland is er geen Ladder opgenomen in de provinciale verordening. In de Omgevingsvisie wordt wel gesproken over de Gelderse Ladder. De Gelderse Ladder houdt in dat er rekening moet worden gehouden of de ontwikkeling past binnen de doelen van Gelderland en hoe de ontwikkeling extra kwaliteit toevoegt aan het gebied. Daarnaast vindt de doorwerking plaats binnen de regio's van de provincie Gelderland. In deze regio's worden afspraken gemaakt die van invloed kunnen zijn voor de Ladderonderbouwing en aan moeten sluiten bij de belangen van de provincies. Uiteindelijk controleren de planbegeleiders, als de ontwikkeling van belang is voor de provincie Gelderland, de Ladderonderbouwing.

Om tot een goede Ladderonderbouwing te komen moet er eerst worden gekeken of het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zo, ja dan dient de behoefte te worden onderbouwd. Daarbij zal eerst het onderzoeksgebied moeten worden bepaald. Dit moet goed afgebakend zijn en in overeenstemming zijn met de feitelijke marktsituatie. Hierna zal de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte moeten worden onderbouwd. Dit kan worden gedaan met actuele feiten en cijfers. Gaat het om een buitenstedelijke ontwikkeling, dan is het van belang om te motiveren waarom de ontwikkeling niet binnenstedelijk kan worden opgevangen. Er kunnen redenen zijn waarom er juist is gekozen om buitenstedelijk te ontwikkelen. Voor de bestemming wonen gelden ook deze stappen voor de onderbouwing.

Er kan geconcludeerd worden dat de Ladder is doorverwerkt binnen de provincie Gelderland. Dit is niet in de provinciale verordening maar wel in de Omgevingsvisie. Zo kent de provincie de Gelderse Ladder, dit is echter alleen opgenomen in de Omgevingsvisie. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk dat de ontwikkelingen zoveel mogelijk binnenstedelijk plaatsvinden. Uiteindelijk controleren de planbegeleiders van de provincie de Ladderonderbouwing met daarbij ook gelijk de belangen vanuit de provincie.

Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat stapsgewijs met actuele feiten en cijfers de Ladderonderbouwing goed onderbouwd/beargumenteed moet worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de provincie en stakeholders. De aanwezige jurisprudentie kan helpen om tot een goede onderbouwing te komen. Het is echter wel zo dat bij iedere ontwikkeling de Ladderonderbouwing anders is. De onderbouwing moet een goed verhaal zijn en bij een eventuele Raad van State-procedure stand houden.

Naar aanleiding van het onderzoek is er een aantal aanbevelingen gedaan. Als eerste wordt aanbevolen dat alle provincies voorafgaand aan de ontwikkeling in gesprek moeten gaan met de gemeenten. Daarbij kunnen de provincies de Ladder toetsen, maar ook de gemeenten helpen om tot een goede Ladderonderbouwing te komen.

Uitvoerders van de Ladderonderbouwing wordt aanbevolen om te zorgen dat de onderbouwing een goed verhaal is. Kijk goed of de ontwikkeling Ladderbestendig is. Zie de Ladder niet als een lastige horde, maar grijp de Ladder aan om aan te tonen hoe goed het plan is.

Voor een vervolgonderzoek wordt aanbevolen om te onderzoeken hoe de Ladder bij andere provincies is doorverwerkt. Dit omdat er in dit onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan over de andere provincies in Nederland. In een vervolgonderzoek kan ook worden gekeken naar de Ladderonderbouwing voor specifieke functies. In dit onderzoek lag namelijk meer de focus op hoe de Ladder in het algemeen goed kan worden onderbouwd. Daarnaast kan er in een vervolgonderzoek worden gekeken naar hoe de Ladder in de Omgevingswet zal worden opgenomen en hoe de Ladder dan zal moeten worden onderbouwd.



Inhoudsopgave

ONDERZOEKSKADER

1. Inleiding.....	2
1.1 Projectkader	2
1.2 Relevantie	4
1.3 Doelstelling	5
1.4 Onderzoeksmodel	6
1.5 Vraagstelling	7
1.6 Leeswijzer	8
2. Theoretisch kader.....	9
2.1 Theorieën.....	9
2.2 Conceptueel model	13
3. Onderzoeksmethoden	14
3.1 Onderzoeksstrategieën	14
3.2 Onderzoeksmateriaal	15
3.3 Data analyse	19
3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en onderzoeksethiek.....	20

INVENTARISATIE EN ANALYSE

4. De Nederlandse overheden in drie lagen	23
4.1 Multi-level governance in Nederland	23
4.2 Rijksoverheid – het Rijk.....	23
4.3 Provincies	24
4.4 Gemeenten	25
4.5 Onderlinge relaties overheden in de ruimtelijke ordening	25
4.6 Deelconclusie	27
5. De Ladder voor duurzame verstedelijking.....	28
5.1 Wetgeschiedenis van de Ladder	28
5.2 Nieuwe systematiek van de Ladder	33
5.3 Begrippen/definities van de Ladder	35
5.4 Verwachtingen en meningen over de Ladder	44
5.5 Werking van de Ladder	45
5.6 Deelconclusie	46
6. Doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland.....	48
6.1 Algemeen verband provincies en de Ladder	48
6.2 Doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland.....	49
6.3 Controle Ladder door de provincie Gelderland	55



6.4	Deelconclusie	57
7.	Onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.....	59
7.1	Onderbouwing van de Ladder in het algemeen	59
7.2	Onderbouwing van de Ladder bij de bestemming wonen	64
7.3	Deelconclusie	65
 CONCLUSIE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN		
8.	Conclusie, reflectie en aanbevelingen	68
8.1	Conclusie	68
8.2	Reflectie	69
8.3	Aanbevelingen	71
Literatuurlijst.....		73
Bijlagen		84
Bijlage 1 Ladder binnen de provincies		84
Bijlage 2 Opzet interviewgide		86
Bijlage 3 Vragenlijsten interviews		87
Bijlage 4 Code groups interviews en jurisprudentie		91
Bijlage 5 Voorbeeld van een Ladderonderbouwing		93





1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek toegelicht. In het projectkader staat de belangrijkste literatuur (referenties) die van toepassing is op dit onderzoek. Hierin staat de probleemstelling. Hierna volgt de relevantie van het onderzoek. De doelstelling geeft aan wat het doel is. Hieruit volgt het onderzoeksmodel, de vraagstelling en de daarbij behorende deelvragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de leeswijzer.

1.1 Projectkader

Er moet duurzaam worden omgegaan met de bestaande ruimte in Nederland. Zo vormt leegstaand van onder andere kantoren en winkels een probleem in de ruimtelijke ordening van Nederland. In 2011 bestond gemiddeld 13,5% van de bestaande kantoorvloeroppervlakte uit leegstand (PBL, 2017). Het Rijk wil dat de leegstand wordt tegengegaan. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft in oktober 2012 de wetgeving het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) gewijzigd. Bij deze wijziging is het planningsinstrument “de Ladder voor duurzame verstedelijking” (hierna: de Ladder) toegevoegd. Het doel van dit instrument is te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening door de ruimte optimaal te benutten in de stedelijke gebieden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a).

Ruimtelijke ordening

De bestemming, het gebruik van de grond en de leefomgeving wordt geregeld in de ruimtelijke ordening (Cammen & Klerk, 2003, p. 11). Hierbij kan gedacht worden aan de bouw van nieuwe woonwijken, nieuwe infrastructuur of de ontwikkeling van landschappen. Dit zijn nog maar enkele voorbeelden die binnen de ruimtelijke ordening aan bod komen. De ruimtelijke ordening gaat over de inrichting van de ruimte waarbij de verschillende overheden (het Rijk, de provincies en de gemeenten) in Nederland bij zijn betrokken. Door de jaren heen is de ruimtelijke ordening veranderd naar de waarden, normen en eisen van de tijd (Cammen & Klerk, 2003, p. 11). Zo is duurzaamheid een belangrijk aspect geworden in de ruimtelijke ordening. Denk hierbij aan het duurzaam bouwen van onder andere woningen (Rijksoverheid, z.j. n). Daarop aansluitend is de Ladder een belangrijk instrument wat past binnen duurzaamheid. De Ladder moet zorgen dat er eerst wordt gekeken of de ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen. Dit is duurzaam omgaan met de ruimte. In dit onderzoek zal de focus liggen op de ruimtelijke ordening, waarbij het specifiek gaat om het ruimtelijk ordeningsinstrument de Ladder.

Oude Ladder

De Ladder voor duurzame verstedelijking heet niet voor niets de Ladder. Een ladder kent namelijk treden. Dit planningsinstrument kent drie treden (stappen) die moeten worden doorlopen bij een stedelijke ontwikkeling. Deze stappen vormen de basis voor de Ladderonderbouw. De eerste trede is het bepalen of er regionale behoefte is aan de ontwikkeling. Als er een regionale behoefte is naar de ontwikkeling dan wordt er bij de tweede trede gekeken of dit binnen het stedelijk gebied kan worden ontwikkeld. Als dit niet kan dan moet trede drie worden doorlopen. Dit houdt in dat er op zoek moet worden gegaan naar een multimodaal ontsloten locatie voor de regionale behoefte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a).

Problemen met de Ladder

De Ladder bestaat nu ruim 5 jaar. In deze periode zijn bij de toepassing van het planningsinstrument problemen aan het licht gekomen. Het toepassen van de Ladder werd als lastig ervaren. Er waren namelijk een aantal knelpunten. Het eerste knelpunt is de onduidelijkheid van de begrippen die worden vermeld bij de Ladder. Het ging met name om de begrippen “actuele regionale behoefte”, “nieuwe stedelijke ontwikkeling” en “bestaand stedelijk gebied”. Het tweede knelpunt was de regionale afstemming. Daarnaast brengt de toepassing van de Ladder onderzoekslasten met zich mee (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a).



Dit heeft ertoe geleid dat het Rijk een onderzoek heeft uitgevoerd om deze knelpunten op te lossen. In dit onderzoek heeft het Rijk gesprekken gevoerd met provincies, gemeenten en andere betrokkenen (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a). Ter oplossing van de knelpunten heeft het Rijk de Ladder op 1 juli 2017 gewijzigd (Kenniscentrum InfoMil, z.j. b).

Nieuwe systematiek van de Ladder

Doel van de aanpassing van de Ladder is, het vereenvoudigen ervan, de begrippen te verduidelijken en daarmee de toepassing van de Ladder te verbeteren (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a). Er zijn twee belangrijke wijzigingen aan de Ladder. In de nieuwe systematiek worden de treden losgelaten en het begrip “actuele regionale behoefte” is vervangen door “behoefte”. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen zal de behoefte moeten worden onderzocht. Hierbij is het uitgangspunt dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in het beginsel in het bestaand stedelijk gebied zal worden gerealiseerd. Wordt de nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied gerealiseerd dan moet duidelijk worden gemotiveerd waarom dit niet binnenstedelijk opgevangen kan worden. De aangepaste Bro kent ook een nieuw derde lid. In het derde lid staat vermeld dat de toepassing van de Ladder kan worden doorgeschoven naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Dit zal moeten leiden tot minder onderzoekslasten (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a).

Doorwerking van de Ladder vanuit het Rijk binnen de provincies

De provincies hebben de mogelijkheid om de Ladder uit het Bro om te zetten naar een provinciale ladder. De provincies zijn bevoegd om in de provinciale verordening aanvullende regels te stellen op de Ladder uit het Bro. Het is daarbij wel van belang dat deze aanvullende regelgeving niet in strijd is met het Bro (Overheid, 2017a). Ze moeten uitgaan van de vereenvoudiging van de Ladder en de Bro definities over de Ladder. Dit om verwarring en onduidelijkheden voor gemeentebesturen te voorkomen (Overheid, 2017a). Voor het gemeentebestuur is dit belangrijk, omdat zij bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit moeten voldoen aan de eisen van het Bro en ook aan de eisen uit de provinciale wetgeving (verordening) (Overheid, 2017a).

Het is tot op heden nog onduidelijk of provincies bezig zijn met de nieuwe Ladder en op welke manier dit uitgevoerd zal worden. Ook kan provinciaal beleid van invloed zijn op de onderbouwing van de Ladder. Het is daarom noodzakelijk om te onderzoeken wat de doorwerking van de Ladder binnen de provincies is. De provincie Gelderland zal hierop worden onderzocht.

Belangen van het Rijk en de provincie ten opzichte van het bestemmingsplan

Hoe de Ladder is opgenomen in de Rijkswetgeving en hoe de Ladder is opgenomen binnen de provincies is van belang omdat gemeenten bij het opstellen van het bestemmingsplan bij de toelichting de Ladder moeten toepassen (Overheid, 2017c). Een bestemmingsplan is een planningsinstrument waarbij regels worden gesteld voor de gronden in de gemeente. Iedere gemeente moet minimaal één of meerdere bestemmingsplannen vaststellen voor het gehele grondgebied van de gemeente, dit staat vermeld in artikel 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (Overheid, 2016). Bij het opstellen van het bestemmingsplan is het verplicht om te voldoen aan de Ladder zoals die staat beschreven in de Rijkswetgeving en de provinciale wetgeving (Overheid, 2017a). Zo is artikel 3.1.1 lid 1 uit het besluit het Bro belangrijk voor de procedure van het bestemmingsplan. Het Bro is een gedetailleerder uitwerking (wet) van de wet de Wro. In het Bro staat vermeld dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan het bestuursorgaan dat hierbij belast is overleg pleegt met betrokken gemeenten, waterschappen, de provincie en het Rijk (Overheid, 2017c). Gemeenten moeten dus bij het opstellen van het bestemmingsplan voldoen aan de Rijkswetgeving en de provinciale wetgeving. Daarnaast moet het ook voldoen aan het Rijks- en provinciaal beleid. Ook moet het plan voldoen aan de goede ruimtelijke ordening zoals staat vermeld in artikel 3.1 lid 1 van de Wro (Overheid, 2016).



Beschrijving en motivering van de Ladder

De Ladderonderbouwing moet een beschrijving bevatten over de behoefte van de ontwikkeling. Daarnaast moet het een motivering bevatten wanneer de ontwikkeling niet plaats zal vinden in het bestaand stedelijk gebied. In deze motivering zal dan worden beschreven waarom er niet in het bestaand stedelijk gebied aan die behoefte kan worden voorzien (Overheid, 2017c). Dit staat vermeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro. Bij een bestemmingsplan en het afwijken van een bestemmingsplan middels een omgevingsvergunning moet de Ladder worden onderbouwd. Voor beide procedures geldt dezelfde opzet van onderbouwing van de Ladder.

Het is noodzakelijk dat deze beschrijving en motivering goed wordt uitgevoerd. In het verleden is namelijk gebleken dat er veel plannen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Raad van State) onderuit zijn gegaan op de beschrijving en motivering van het onderdeel de Ladder. Bij 30% van de beroepszaken die tegen een plan waren ingediend sneuvelde het plan op het feit dat de Ladder niet goed was gemotiveerd. In 75% van de gevallen kwam dit doordat niet goed onderbouwd was of er actuele regionale behoefte aanwezig was voor het plan (Stec Groep, 2016). Voor woningbouwontwikkelingen is het cruciaal dat Ladder goed wordt onderbouwd zodat het plan bij een eventuele Raad van State procedure in stand blijft. Tot 2025 moeten er in Nederland namelijk zo'n 700.000 woningen bijgebouwd worden (Ollongren, 2018). Een vertraging door de Ladder is dan niet wenselijk.

Door de nieuwe systematiek moet worden voorkomen dat de Ladder slecht wordt onderbouwd. Het is daarom van belang om te weten hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden. Dit om te voorkomen dat het plan onderuit gaat bij de Raad van State op het onderdeel de Ladder. Daarom zal er in dit onderzoek worden onderzocht hoe de Ladder voor duurzame verstedelijking goed onderbouwd moet worden in het algemeen, maar ook voor de bestemming wonen.

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijk

De systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking is per 1 juli 2017 aangepast in het besluit het Bro (Overheid, 2017c). Deze aanpassing is tot stand gekomen om de problemen met de oude Ladder op te lossen (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a). Maatschappelijk is het relevant om de nieuwe systematiek van de Ladder te onderzoeken. Zo moeten gemeenten deze Ladder toepassen bij het opstellen van het bestemmingsplan of bij het afwijken van het bestemmingsplan door een omgevingsvergunning. Hierbij moet worden voldaan aan de landelijke wetgeving en het provinciale regelgeving/beleid. De nieuwe systematiek van de Ladder kan worden geïmplementeerd vanuit het Bro in de provinciale verordening.

Daarnaast heeft een provincie ook belangen die van invloed kunnen zijn op de Ladder. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of provincies bezig zijn met de nieuwe systematiek van de Ladder, maar ook hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie. Op dit moment is niet duidelijk of en hoe de provincies de Ladder gaan overnemen in de provinciale verordeningen. Voor gemeenten is dit belangrijk om te weten omdat zij zich moeten houden aan de provinciale verordening.

Daarnaast moet de onderbouwing van de Ladder goed zijn. Zodat als de Ladder getoetst wordt het plan niet onderuitgaat bij de Raad van State. Een goede onderbouwing zorgt dat plannen minder vaak onderuit gaan bij de Raad van State. Hiermee wordt voorkomen dat het plan moet worden aangepast door de desbetreffende gemeente. Het voorkomen van beroepsprocedures bij de Raad van State zorgt ervoor dat de ontwikkeling sneller kan starten. Voor met name woningbouw is dit van belang. Op dit moment en tot 2020 wordt er een woningtekort verwacht (Capital Value, 2018). Dus hoe sneller de woningen ontwikkeld kunnen worden hoe beter dit is.



Het onderzoek zal relevante informatie opleveren voor de organisatie SPA WNP ingenieurs bij het toepassen van de Ladder. Daarnaast kunnen ook provincies, gemeenten en planologische adviesbureaus deze informatie gebruiken.

1.2.2 Wetenschappelijk

In wetenschappelijke onderzoeken wordt verschillende keren gesproken over de Ladder voor duurzame verstedelijking. Zo heeft Marlon Boeve (2017) onderzoek gedaan over het omgevingsrecht van de compacte stad. In dit onderzoek staat vermeld dat het instrument, “de Ladder”, een positieve bijdrage levert aan de compacte stadgedachte. Daarnaast is er onderzoek gedaan of de Ladder wel een duurzaam instrument is (Teeffelen, 2016). Of is de Ladder wel noodzakelijk om duurzame verstedelijking te realiseren (Swart - Groeneveld, 2016). Het instrument de Ladder sluit aan bij het concept de compacte stad. De basis van het concept de compacte stad is ontstaan in het beleidsrapport “Structuurschets stedelijke gebieden” van de Rijksoverheid (Ministerie van VROM, 1984). Daarnaast gaf Jacobs (1961) in de jaren zestig al aan dat de compacte stad wenselijk was voor een leefbare stad.

De compacte stad kent een drietal kenmerken. Dit zijn de concentratie van de functies in de stad met een zuinig mogelijk ruimtegebruik, het mengen van functies en het openbaar vervoer (Buijs, 1990, pp. 177-182).

Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument ter bevordering van ruimtelijke ontwikkelingen en het reguleren van de compacte stad. Hierop aansluitend is de Ladder een instrument wat bijdraagt aan de compacte stad. De Ladder draagt bij aan de gedachte van zuinig mogelijk omgaan met de ruimte. Op dit moment is in de wetenschap onderzoek gedaan naar de oude Ladder. Zoals bekend is leidde de oude Ladder tot veel problemen. Er waren onduidelijkheden over de Ladder wat tot veel rechtspraak heeft geleid (Boeve, 2017). Zo geeft Friso de Zeeuw (2016) aan, dat de bedoeling van de Ladder goed is, maar de uitwerking ervan is rampzalig. De Ladder zal aangepast moeten worden en dit zien ze bij het ministerie van I&M ook in (Zeeuw & Feijtel, 2015). In de bestaande onderzoeken komt ook al naar voren dat de Ladder aangepast zou worden (Swart – Groeneveld, 2016; Boeve, 2017). Omdat de Ladder nog maar net is gewijzigd, is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar de nieuwe systematiek. Er zijn wel verwachtingen uitgesproken of de verandering veel impact zal hebben. Zo verwachten Bureau Stedelijke Planning en Stibbe Advocaten (2016) dat de impact van de wijziging van de Ladder beperkt zal zijn. De manier van het toepassen van de Ladder zal volgens JPR advocaten niet veranderen (Eck, 2017).

Dit is echter wel de vraag. Daarom is het van wetenschappelijk belang dat er onderzoek wordt gedaan naar de onderbouwing van de Ladder en hoe de Ladder wordt doorverwerkt binnen de provincie. De wetenschappelijke relevantie is om deze kennis te vergaren. Het instrument, de Ladder, is voor de wetenschap ook van belang omdat het bijdraagt aan het bevorderen van het concept de compacte stad.

1.3 Doelstelling

In dit onderzoek zal worden gekeken naar de nieuwe systematiek van de Ladder. Daarbij zal in het specifiek worden onderzocht hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie Gelderland.

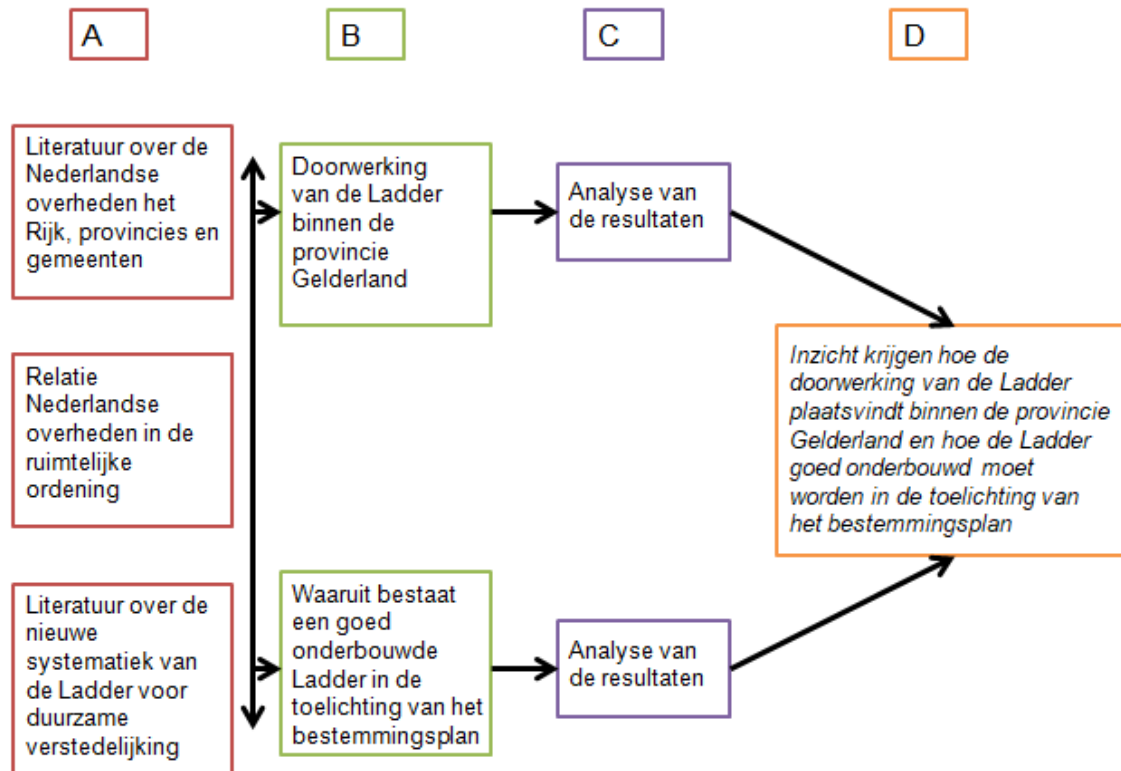
Daarnaast zal worden onderzocht hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden in de toelichting van het bestemmingsplan. Een goede onderbouwing houdt in dat er zorgvuldig is omgegaan met het instrument de Ladder uit het Bro. De criteria van de Ladder uit het Bro zijn zorgvuldig beargumenteerd. Ook is een Ladderonderbouwing goed als er tegen de Ladder geen beroep is ingesteld of stand houdt bij een eventuele Raad van State-procedure. Met dit onderzoek zal inzicht worden verkregen waaruit een goede onderbouwing moet bestaan in het algemeen en in het specifiek bij de bestemming wonen. Gemeenten zullen bij het opstellen van de plannen moeten voldoen aan de provinciale verordening en de provinciale belangen. Het doel van dit onderzoek luidt als volgt:



Kennis verkrijgen over de nieuwe systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking waarbij wordt gekeken hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie Gelderland en hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden in de toelichting van het bestemmingsplan.

1.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel van dit onderzoek is weergegeven in figuur 1. Ter verduidelijking van het model is er een toelichting geschreven. Het onderzoek bestaat uit de delen A tot en met D.



Figuur 1 Onderzoeksmodel, bron: eigen werk

Toelichting

A)

Nadat het onderzoeksvorstel is afgerond zal het onderzoek starten. Eerst zal worden onderzocht wat de relaties onderling zijn tussen de Nederlandse overheden. Daarbij zal literatuur (multi-level governance, wetten) worden gebruikt om te achterhalen wat de overheden zijn en wat de taken van deze overheden zijn. Hierna zal worden ingegaan op de onderlinge relaties van de overheden binnen de ruimtelijke ordening. Daarnaast zal informatie over de Ladder en de nieuwe systematiek van de Ladder worden opgezocht. Voor het verdere proces wordt een provincie gekozen als casestudy.

B)

Vanuit fase B zal worden gekeken naar de provincie Gelderland. Door middel van beleidsdocumenten en interviews zal achterhaald worden hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie.

Ook zal door interviews en de jurisprudentie worden onderzocht waaruit een goede Ladderonderbouwing bestaat.



C)

Vervolgens zullen de resultaten (interviews, beleidstukken) van de provincie Gelderland worden geanalyseerd. Daarnaast zullen de resultaten (interviews en jurisprudentie) waaruit een goed onderbouwde Ladder moet bestaan worden geanalyseerd. Dit in het algemeen en voor de bestemming wonen.

D)

Op basis van de analyse zal antwoord worden gegeven op de deelvragen. Hierna zal de hoofdvraag worden beantwoord.

1.5 Vraagstelling

1.5.1 Hoofdvraag

Door middel van de doelstelling is de onderstaande hoofdvraag van het onderzoek opgesteld:

Hoe vindt de doorwerking van de Ladder voor duurzame verstedelijking plaats binnen de provincie Gelderland en hoe moet de Ladder goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?

De hoofdvraag moet antwoord geven op hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie Gelderland. Daarnaast zal ook onderzocht worden hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden. Wat een goede onderbouwing is, staat verwoord in de doelstelling. Van het Rijk moet de Ladder goed onderbouwd worden. Dit omdat het Rijk de Ladder heeft opgenomen in het Bro. De gemeenten zijn uiteindelijk verantwoordelijk dat de Ladder op een goede manier is onderbouwd. De provincies kunnen hier in ondersteunen.

1.5.2 Deelvragen

De hoofdvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord:

1. *Wat zijn de relaties tussen de Nederlandse overheden het Rijk, provincies en gemeenten in de ruimtelijke ordening?*
2. *Hoe ziet de nieuwe systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking eruit?*
3. *Wat is de doorwerking van de Ladder uit de Rijkswetgeving het Bro binnen de provincie Gelderland?*
4. *Hoe moet de Ladder voor duurzame verstedelijking goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?*

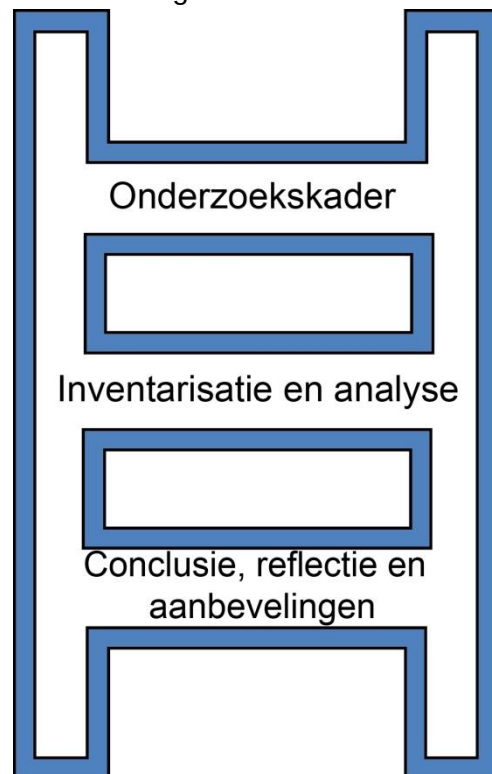


1.6 Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd in drie delen, zie figuur 2. Namelijk, het onderzoekskader, de inventarisatie en analyse en de conclusie, reflectie en aanbevelingen. Hoofdstuk 1 is de inleiding van dit onderzoek. Het theoretisch kader van het onderzoek staat beschreven in hoofdstuk 2. Hierin staan de theorieën en het conceptueel model weergegeven. Hoofdstuk 3 vormt het slotstuk van het onderzoekskader. Hierin staan de onderzoeksmethoden weergegeven.

Hoofdstuk 4 t/m 7 omvat de inventarisatie en analyse van dit onderzoek. De Nederlandse overheden worden besproken in hoofdstuk 4. Dit is het startpunt van het onderzoek. In hoofdstuk 5 is de Ladder voor duurzame verstedelijking toegelicht. Hierna is in hoofdstuk 6 de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland beschreven. Nadat dit inzichtelijk is gemaakt is in hoofdstuk 7 aangegeven hoe op een goede manier de Ladder onderbouwd kan worden.

Het onderzoek is afgesloten met een conclusie, reflectie en aanbevelingen. In hoofdstuk 8 is door middel van de voorgaande hoofdstukken de beantwoording van de hoofdvraag beantwoord in de conclusie.



Figuur 2 Opbouw verslag, bron: eigen werk

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste theorieën voor dit onderzoek. De theorieën ondersteunen de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.2 afgesloten met een conceptueel model.

2.1 Theorieën

2.1.1 Multi-level governance

In het verleden zijn in Nederland taken van de overheid gedecentraliseerd naar lagere overheden. Dit wordt ook wel de verschuiving van “government” naar “governance” genoemd (Stoker, 1998). Governance komt terug in de theorie multi-level governance wat betekent meerlagig bestuur. Deze theorie geeft de positionering van de overheden aan. Liesbeth Hooghe en Gary Marks (2001) waren de eerste die met de theorie multi-level governance naar voren kwamen. De theorie is voortgekomen naar aanleiding van de studie over toekomstige nieuwe structuren tussen de Europese Unie met het Verdrag van Maastricht (Hooghe & Marks, 2001). In Nederland is multi-level governance ook zichtbaar. Er zijn in Nederland drie schaalniveaus aanwezig, namelijk: de Rijksoverheid (het Rijk), de provincies en de gemeenten. Deze overheidsinstanties kennen hun eigen werkcultuur. De provincies moeten rekening houden met het Rijk en gemeenten met het Rijk en de provincie. Zo zijn er relaties tussen deze drie schaalniveaus aanwezig. Dit is ook terug te zien bij het ruimtelijke ordeningsinstrument “de Ladder”. De Ladder is vanuit het besluit Bro opgelegd aan de provincies en gemeenten. Daarbij is het wel de vraag of de theorie multi-level governance aansluit op de Ladder en daarbij ook direct past in dit onderzoek. Aangezien provincies en gemeenten moeten dealen met de Ladder. Toch is de theorie van multi-level governance van toepassing voor dit onderzoek. Bij de Ladder is namelijk sprake van multi-level governance. Dit omdat de provincies de mogelijkheden hebben om de Ladder verder uit te werken. Deze uitwerking zal wel in overeenstemming moeten zijn met de Ladder uit het Bro. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om de Ladder op hun eigen manier te onderbouwen. Daarbij is het wel van belang dat voldaan wordt aan de spelregels van de Ladder.

2.1.2 Compacte stad/verstedelijking

Vanaf 1960 heeft de Rijksoverheid verschillende nota's opgesteld voor de ruimtelijke ordening. Deze nota's waren van invloed op de stedelijke ontwikkeling van Nederland. In de Eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening kwam ter sprake dat de congestie naar het westen moest worden tegengehouden. Kleinere steden buiten het westen moesten aantrekkelijker worden gemaakt zodat de Randstad niet volgroeide (Cammen & Klerk, 2003, pp. 209-211). Eind jaren zestig was er een prognose dat de bevolking zou gaan groeien naar twintig miljoen inwoners. De Tweede Nota speelde hierop in en er ontstonden plannen over aaneengesloten steden (Cammen & Klerk, 2003, pp. 211-218). Achteraf bleek de bevolkingsgroei mee te vallen. In 1973 ontstond daarom de Derde Nota. In de jaren zeventig was er in Nederland sprake van een afname van economische groei. Steden verkeerden in een crisis. Er was verpaupering, vergrijzing en verarming. De Rijksoverheid had in de afgelopen jaren de ontvolking van steden bevorderd, wat echter niet de bedoeling was. Daarom werd na 1970 de stad weer als middelpunt van de planvorming. Om de problemen in de steden op te lossen ontstond de stadsvernieuwing (Cammen & Klerk, 2003, pp. 242-245).

De compacte stad, dat is de toekomst. Sindsdien probeert de Rijksoverheid al decennialang ervoor te zorgen dat het stedelijk gebied compact blijft (PBL, 2011). In het beleidsrapport “Structuurschets stedelijke gebieden” van de Rijksoverheid werd voor het eerst de basis gelegd voor de compacte stad (Ministerie van VROM, 1984).

Maar wat is een compacte stad? De compacte stad is de concentratie van functies, intensief ruimtegebruik en het mengen van de functies (PBL, 2012). Jacobs (1961) sprak in de jaren zestig al over dat functies in steden gemengd moesten zijn. Een belangrijk boek van



haar is: "The Death and Life of Great American Cities". Daarin gaf ze kritiek op de Amerikaanse manier van stadsinrichting. Zo verdwenen door deze manier van stadsinrichting de winkels uit de binnensteden. De winkels verhuisden naar de rand van de stad. Jacobs (1961) pleitte voor het herstel van de binnensteden waarbij een diversiteit van functies aanwezig moet zijn. Dit ter bevordering van de leefbaarheid in de stad. Het idee van de compacte stad sluit hier naadloos op aan.

Een compacte stad is een verstedelijkingsconcept dat internationaal wordt gehanteerd met het oog op een duurzame stedelijke ontwikkeling (Boeve, 2017, p. 26). De Rijksplanologische Dienst geeft aan dat een compacte stad het streven is van het verbeteren van stedelijk functioneren door meer concentratie van functies in de stad (RPD, 1985, p. 31). Aangegeven werd dat er in de jaren tachtig in het stedelijk gebied een overcapaciteit aanwezig was. Die ruimte moest dus benut worden.

Maar wat zijn de kenmerken van een compacte stad? Buijs (1990) geeft aan dat er een drietal kenmerken zijn. De eerste is de concentratie van functies in de stad met een zuinig mogelijk ruimtegebruik. Het bestaand stedelijk gebied zal hiervoor zoveel mogelijk gebruikt moeten worden. Het tweede kenmerk is het mengen van functies. Dit houdt dus in, waar woningen staan moeten bijvoorbeeld kantoren worden toegevoegd. Hiermee wordt de menging van de functies wonen en werken gecreëerd. Het derde kenmerk is het openbaar vervoer (Buijs, 1990, pp. 177-182). Zuinig ruimtegebruik is destijds ook een belangrijk item geworden voor het realiseren van de compacte stad. Het groengebied mag in Nederland niet verdwijnen. Daarom heeft de Tweede Kamer op 17 mei 2005 ingestemd dat 40% van de woningbouw moet worden gerealiseerd in het bestaand bebouwd gebied (College van Rijksadviseurs, 2010). Oftewel binnenstedelijke ontwikkeling.

De compacte stad is dus een concept wat niet meer weg te denken is uit de planologie in Nederland. De vraag is wel of de compacte stad/verstedelijking gedachte wel van toepassing is op dit onderzoek.

Uit de beschrijvingen van de compacte stad is direct op te maken dat dit concept bijdraagt aan binnenstedelijke ontwikkelingen en draagt dus ook bij het duurzaam omgaan van de ruimte. Door eerst binnenstedelijk te ontwikkelen wordt het buitenstedelijke gebied zoveel mogelijk in stand gehouden. Dit slaat naadloos aan bij de gedachte van de Ladder. Dus de compacte stad gedachte als theorie past bij dit onderzoek. Er had ook in het specifiek gekozen kunnen worden om theorieën over leegstand toe te passen in dit onderzoek. Of in ieder geval als vertrekpunt voor dit onderzoek. Dit omdat het tegengaan van leegstand ook de achterliggende gedachte van de Ladder is. Echter is dit instrument meer het voorkomen van leegstand en indirect hierop het duurzaam omgaan van ruimte. Want door geen leegstand te creëren wordt niet onnodig ruimte verspeeld. En de Ladder benadrukt om eerst binnenstedelijk te ontwikkelen. Daarom is de theorie van de compacte stad de meest voor de hand liggende theorie om toe te passen in dit onderzoek.

2.1.3 Compacte stad = duurzaam ruimtegebruik

Een onderdeel van de compacte stad is duurzaam ruimtegebruik. Met de ruimte zal duurzaam moeten worden omgegaan. Niet zomaar alles volbouwen staat voorop. Oplossingen zijn hiervoor het creëren van functiemenging en het zorgen voor meervoudig ruimtegebruik. Bij functiemenging kan gedacht worden aan voetbalstadions die ook worden gebruikt voor bijvoorbeeld concerten (Rijksoverheid, z.j. j). Duurzaam ruimtegebruik is dus efficiënt omgaan met de ruimte. Maar ook het transformeren van gebouwen is duurzaam omgaan met de ruimte. Denk daarbij aan het transformeren van leegstaande kantoorpanden voor andere functies. In Nederland zijn vele transformatie projecten uitgevoerd (Voordt, 2007). Om duurzaam ruimtegebruik te bewerkstelligen zijn het beleid en de wetgeving belangrijk. In de wetgeving kunnen instrumenten met betrekking op het omgevingsrecht worden opgenomen. Op de schaalniveaus van het Rijk, de provincie en de gemeente kunnen planningsinstrumenten worden toegepast.



Voor gemeenten is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument om ruimtelijke ontwikkelingen in vast te leggen. In de toelichting van het bestemmingsplan komt de Ladderonderbouwing aan de orde.

2.1.4 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is met een reden toegevoegd als planningsinstrument in het Bro. In de laatste jaren ontstond er meer leegstand van bijvoorbeeld kantoren (PBL, 2017). In de toekomst moet dit worden tegengegaan. Daarom heeft het Ministerie van I&M de Ladder als instrument ontwikkeld. Het doel van dit instrument is te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening door de ruimte optimaal te benutten in stedelijke gebieden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). Het concept van de compacte stad is terug te zien in het duurzame instrument de Ladder (Boeve, 2017, p. 16). De voorkeur is om de ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied te laten plaatsvinden (Boeve, 2017, p. 55). De Ladder brengt een extra impuls voor de compacte stadgedachte (Boeve, 2017, p. 58). De theorie achter de invoering van het planningsinstrument de Ladder is dus het toekomstig tegengaan van leegstand, het duurzaam omgaan met de ruimte en een bijdrage leveren aan de compacte stadgedachte. De Ladder zal bij een ontwikkeling moeten worden toegepast. Er waren echter kritiekpunten over de Ladder. Zo werd de uitwerking van de Ladder als rampzalig ervaren (Zeeuw, 2016). Veel partijen zien de Ladder als een serie lastige horden (Buck & Liere, 2015). Het Ministerie van I&M heeft gehoor gegeven aan de kritiek. Om de problemen op te lossen is per 1 juli 2017 de systematiek van de Ladder aangepast (Kenniscentrum InfoMil, z.j. b). De Ladder voor duurzame verstedelijking staat in dit onderzoek centraal. Het is nu wel de vraag waaruit een goede Ladderonderbouwing bestaat en of het doel van de Ladder wordt behaald.

2.1.5 Beoordeling van de werking van planologische instrumenten

De werking van de Ladder kan worden beoordeeld met de theorie uit het onderzoek “Instrumentenanalyse natuur en landschap” (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004). Hierbij zijn beleidsinstrumenten beoordeeld. In dit onderzoek gaat het echter wel meer op het beoordelen van instrumenten en welk instrument ingezet zou kunnen worden. Een kanttekening bij de toepassing van deze theorie is dat de Ladder wettelijk verplicht is om toe te passen. Hierbij is geen keuze tussen andere verschillende instrumenten. Ondanks dit past deze theorie in dit onderzoek omdat de Ladder is ontstaan om zorgvuldig, duurzaam om te gaan met de ruimte en leegstand tegen te gaan. Deze theorie kan benadrukken of de Ladder dit vooropgestelde doel behaald.

Voor het beoordelen van instrumenten zijn factoren opgesteld. Daarvoor zijn de volgende vragen gebruikt:

- *“Voldoet een instrument aan de algemene eisen die door de overheid aan beleidsinstrumenten worden gesteld en zijn deze rechtens houdbaar (legitimiteit, past instrument binnen wettelijke kaders, etc.)?”*
- *Voldoet een instrument aan de specifieke eisen om de oplossing te realiseren voor het specifieke probleem waarvoor het instrument wordt ingezet (doelen waarvoor het instrument wordt toegepast)?”* (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004, p. 29).

Nu is voornamelijk de tweede vraag van belang voor dit onderzoek. Is de Ladder de oplossing om het voorafgestelde doel te bereiken? Dus het tegengaan van leegstand en het niet onnodig bouwen in het buitenstedelijk gebied.

De beoordeling van het instrument kan in de verschillende fasen van de beleidscyclus worden beoordeeld. Volgens Bressers (1994) zijn er namelijk de fasen: beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsdoorwerking. In de beleidsvorming zal worden bepaald welke instrumenten uitgevoerd zullen worden (Bressers, 1994). Deze fase is niet van belang voor dit onderzoek omdat de Ladder al als instrument moet worden toegepast. De tweede fase is beleidsuitvoering, in deze fase wordt het instrument toegepast en gekeken of het haalbaar is (Bressers, 1994). Ook deze fase is niet van belang voor het onderzoek omdat de Ladder



uitgevoerd moet worden als instrument. De derde fase is de beleidsdoorwerking van het instrument (Bressers, 1994). Hierin wordt gekeken naar de prestaties en de doorwerking van het instrument. Deze fase is wel van belang voor dit onderzoek omdat bij de beleidsdoorwerking kan worden onderzocht of de werking van de Ladder goed is. Maar daarnaast ook hoe de doorwerking van de Ladder binnen de provincie is. In het onderzoek naar de “instrumentenanalyse natuur en landschap” werd gebruik gemaakt van de volgende criteria van de VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) om de beleidsdoorwerking te achterhalen:

- *“doelbereik. Het doelbereik geeft aan in hoeverre het gestelde doel is bereikt*
- *doeltreffendheid (effectiviteit). De doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het beleid (de inzet van het instrument) de beoogde doelstellingen heeft verwezenlijkt. Dit verschilt van het doelbereik. Het doelbereik geeft aan in welke mate het gestelde doel is bereikt, de doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het gevoerde beleid (of de inzet van het instrument) hieraan heeft bijgedragen.*
- *doelmatigheid (efficiëntie). De doelmatigheid betreft de verhouding tussen de inzet van middelen en het voortgebrachte product (gerealiseerde activiteiten en prestaties). Ze wordt gebruikt om na te gaan of de financiële, menselijke en materiële middelen optimaal zijn aangewend ofwel (zowel kwalitatief als kwantitatief) zijn ingezet op het geschikte tijdstip en tegen de laagst mogelijke prijs. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen doelmatigheid van het beleid (kosten-effectiviteit) en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zuinigheid). Bij een ex ante analyse blijft dit laatste buiten beschouwing.”* (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004, p. 32).

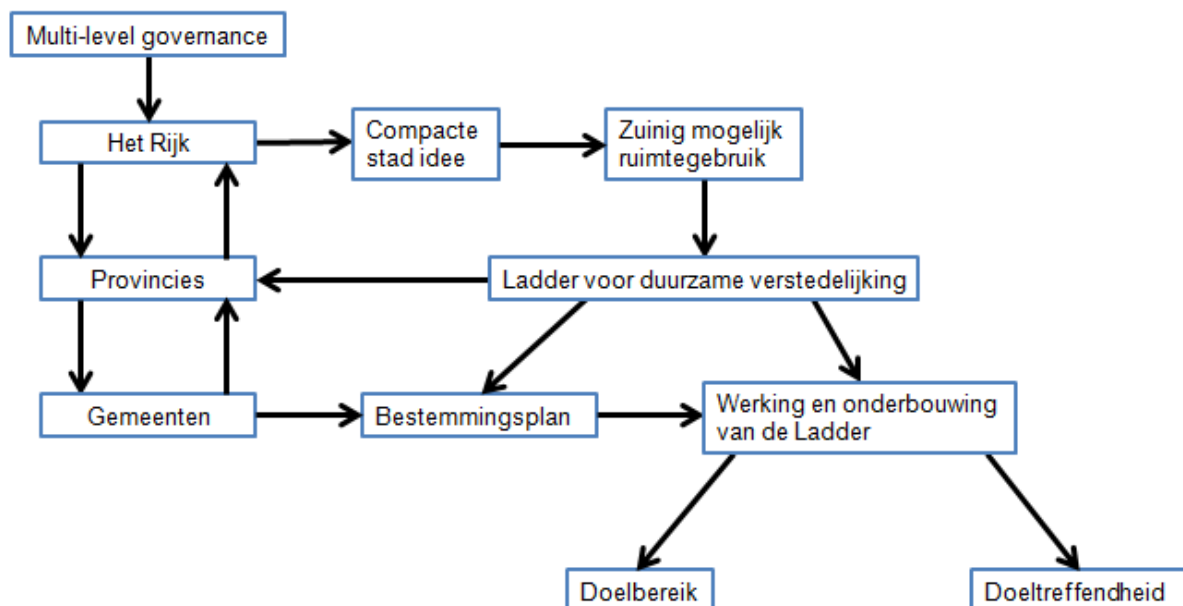
Volgens Korsten (2013) is in de afgelopen jaren het aantal maatstaven om beleid te beoordelen toegenomen. Zo zijn er verschillende typen evaluatie. Hierbij kan gedacht worden aan verplichte evaluatie, vrijwillige evaluatie en ex ante evaluatie (Korsten, 2013). Dit zijn nog maar een paar typen evaluaties. Aangezien de Ladder in het kort wordt geëvalueerd is er gekozen om criteria van de VBTB toe te passen. Dit omdat deze criteria direct ingaan op het doel van het beleid/instrument. Namelijk de criteria: doelbereik en doeltreffendheid kunnen antwoord geven of het doel van de Ladder wordt bereikt. Deze twee criteria zullen worden toegepast.

Daarnaast bestaat een groot deel van het onderzoek uit het achterhalen over waar een goede Ladderonderbouwing aan voldoet. Daarom zullen de criteria van de Ladder uit het Bro worden toegepast. Dit zijn de criteria over een nieuwe stedelijke ontwikkeling, behoefte en binnen- of buiten het bestaand stedelijk gebied.



2.2 Conceptueel model

Naar aanleiding van de theorieën is het conceptueel model opgesteld (figuur 3). Multi-level governance is bij de Nederlandse overheid aanwezig. Dit in de vorm van het Rijk, provincies en gemeenten. De communicatie tussen deze schaalniveaus komt voornamelijk van bovenaf, maar ook van onderaf. De overheidsniveaus moeten met elkaar samenwerken. Het compacte stad idee kwam vanuit het Rijk. Een onderdeel daarvan is het zuinig omgaan met de ruimte. Dus zuinig mogelijk ruimtegebruik. Om dit te bevorderen heeft het Rijk in 2012 het instrument de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in het Bro. Deze Ladder is onlangs gewijzigd. De Ladder kan ook worden doorverwerkt binnen de provincies. Provincies hebben de mogelijkheid om de Ladder verder uit te werken in de provinciale verordening of het beleid. De Ladder is een onderdeel van het bestemmingsplan wat onderbouwd wordt bij de toelichting. Gemeenten stellen deze bestemmingsplannen op en moeten de Ladder goed onderbouwen. Daarnaast zullen ze ook met de provinciale doorwerking van de Ladder rekening moeten houden. Een goede onderbouwing is bij iedere ontwikkeling van belang. Voor dit onderzoek is het van belang om te weten of het instrument, “de Ladder”, goed tot zijn recht komt en hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden. Om dit te achterhalen zal het doelbereik en de doeltreffendheid worden toegepast, maar ook vooral de criteria van de Ladder uit het Bro.



Figuur 3 Conceptueel model, bron: eigen werk

3. Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksstrategieën beschreven die noodzakelijk zijn voor het onderzoek. Hierna is per deelvraag aangegeven welk onderzoeksmateriaal onderzocht zal worden. In paragraaf 3.3 data analyse staat beschreven hoe de data geanalyseerd zal gaan worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de validiteit, betrouwbaarheid en de onderzoeksethiek van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategieën

Voorafgaand aan het onderzoek is het van belang om een keuze te maken of dit een kwalitatief of een kwantitatief onderzoek is. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Dit past bij dit onderzoek omdat dit onderzoek voornamelijk beschrijvend is en niet wordt uitgedrukt in cijfers en alleen maar feiten (Creswell, 2013, pp. 42-64). Door middel van kwalitatief onderzoek kan meer diepgang worden bereikt. Dit zal worden gedaan aan de hand van interviews. Op deze manier kan worden achterhaald hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie. Maar daarnaast ook wat een goede onderbouwing is van de Ladder. Voor het onderzoek zullen onderzoeksstrategieën worden toegepast. In het boek van Verschuren en Doorewaard (2007, pp. 159-165) staan een vijftal onderzoeksstrategieën beschreven, namelijk: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek. Voor dit onderzoek is gekozen voor de strategieën casestudy en bureauonderzoek om de hoofdvraag te beantwoorden.

3.1.1 Casestudy

Een casestudy wordt gebruikt voor een klein aantal onderzoekseenheden en deze eenheden worden selectief gekozen (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 183-192). De casestudy past in dit onderzoek omdat een provincie als case wordt onderzocht. Binnen de casestudy zijn twee soorten varianten. Dit zijn namelijk: de “enkelvoudige casestudy” en de “vergelijkende casestudy” (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 187-188). In dit onderzoek is gekozen voor de variant de “enkelvoudige casestudy” omdat in dit onderzoek één case wordt onderzocht, namelijk één provincie. Door middel van een enkelvoudige case zal de case diepgaand moeten worden bestudeerd. Binnen deze case vallen geen meerdere subcases (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 187). De casestudy is van toepassing op deelvraag 3.

Verantwoording casus provincie Gelderland

In Nederland bevinden zich 12 provincies. Voor dit onderzoek kan dus worden gekozen uit al deze provincies. Gezien het tijdsbestek is de keuze gemaakt om één provincie als casus te onderzoeken. Daarnaast kan hierdoor de onderzoeken casus diepgaand worden onderzocht. In bijlage 1 staat een tabel opgenomen waarin staat beschreven hoe de Ladder bij de 12 provincies nu is opgenomen in het provinciaal beleid, de regelgeving en of de provincies al bezig zijn met de nieuwe Ladder. Aan de hand hiervan is er een provincie gekozen als casus.

Uit de korte inventarisatie blijkt dat zowel alle provincies iets vermelden over de Ladder in het provinciaal beleid. Zo hebben bijvoorbeeld Zuid-Holland en Noord-Holland regels over de Ladder gesteld in hun provinciale verordening. Echter is er wel veel onduidelijkheid over hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincies en of ze bezig zijn met de nieuwe systematiek van de Ladder. Ten behoeve van dit onderzoek zal de provincie Gelderland als casus worden onderzocht. Dit omdat Gelderland een eigen ladder heeft, de “Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik”. De Gelderse ladder is niet opgenomen in de verordening, maar wel in de Omgevingsvisie Gelderland waar het uitgebreid in staat beschreven. Het is nog niet duidelijk of de Gelderse ladder in de herijking van de verordening zal worden toegevoegd. Daarnaast geeft de provincie Gelderland aan dat ze wil onderzoeken of de Gelderse ladder kan worden uitgewerkt voor landelijke functies. Gelderland denkt dus niet alleen aan het binnenstedelijk gebied, maar ook aan het duurzaam



omgaan van de ruimte in het landelijk gebied. Onderzoek moet uitwijzen hoe de provincie Gelderland de nieuwe systematiek van de Ladder gaat implementeren binnen de provincie en hoe de doorwerking van de Ladder plaatsvindt.

3.1.2 Bureauonderzoek

Naast de casestudy zal gebruik worden gemaakt van de strategie bureauonderzoek. Bureauonderzoek bestaat uit bestaand materiaal. Een bureauonderzoek is een literatuur onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 201-209). De bestaande literatuur en beschikbare documenten zijn van belang voor het slagen van dit onderzoek. Dit is van toepassing op de deelvragen 1 t/m 4. Bronnen die zullen worden onderzocht zijn onder andere de wetgeving en jurisprudentie over de Ladder. Binnen bureauonderzoek bestaan twee varianten, namelijk: "literatuuronderzoek" en "secundair onderzoek" (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 202-205). Beide varianten zullen worden toegepast. Bij literatuuronderzoek zal kennis worden opgedaan uit wetenschappelijke artikelen en onderzoeken. Secundair onderzoek is van belang om data te verzamelen over de nieuwe systematiek van de Ladder. Daarnaast zullen data worden verzameld over de provincie Gelderland. De toepassing van bureauonderzoek kan ook nadelig voor dit onderzoek zijn. Er is bijvoorbeeld nog weinig literatuur aanwezig over de nieuwe systematiek van de Ladder. Als dit zo blijkt dan moet er meer informatie worden verzameld door middel van het toepassen van interviews.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Voorafgaand aan het onderzoek moet er een duidelijk beeld zijn welk onderzoeksmateriaal nodig is om het onderzoek te doen slagen. Per deelvraag is aangegeven welk onderzoeksmateriaal onderzocht moet worden.

3.2.1 Onderzoeksmateriaal deelvragen

Deelvraag 1: *Wat zijn de relaties tussen de Nederlandse overheden het Rijk, provincies en gemeenten in de ruimtelijke ordening?*

Bronnen	Soort	Ontsluiting
Personen	Experts	Face-to-face-interview
Media	Elektronisch (internet): - Rijksoverheid - Provincies - Gemeenten	Inhoudsanalyse
Documenten	Regelgeving Beleid Rapporten Jurisprudentie	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse
Literatuur	Wetenschappelijke artikelen Vakbladen	Zoekliteratuur Zoekliteratuur

Tabel 1 Soorten bronnen deelvraag 1

De bovenstaande bronnen uit tabel 1 zijn van belang om de eerste deelvraag te beantwoorden. De verschillende schaalniveaus van de overheid zullen worden onderzocht. Dit zal gedaan worden aan de hand van elektronische bronnen van de overheid, artikelen en documenten.

Deelvraag 2: *Hoe ziet de nieuwe systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking eruit?*

Bronnen	Soort	Ontsluiting
Personen	Experts	Face-to-face-interview
Media	Elektronisch (internet): - Rijksoverheid	Inhoudsanalyse
Documenten	Regelgeving Rijksoverheid Rapporten Jurisprudentie	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse
Literatuur	Wetenschappelijke artikelen Vakbladen	Zoekliteratuur Zoekliteratuur

Tabel 2 Soorten bronnen deelvraag 2

Ter beantwoording van deze deelvraag zullen de bronnen uit tabel 2 worden toegepast. Er zullen gegevens moeten worden gevonden over de Ladder. Daarom zal de jurisprudentie over de Ladder en de wetgeving worden onderzocht. Daarnaast zullen experts op het gebied van de Ladder worden geïnterviewd.

Deelvraag 3: *Wat is de doorwerking van de Ladder uit de Rijkswetgeving het Bro binnen de provincie Gelderland?*

Bronnen	Soort	Ontsluiting
Personen	Medewerkers provincie Gelderland	Face-to-face-interview
Media	Elektronisch (internet): - Provincie Gelderland	Inhoudsanalyse
Documenten	Regelgeving provincies Beleidsdocumenten Rapporten	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse
Literatuur	Wetenschappelijke artikelen Vakbladen	Zoekliteratuur Zoekliteratuur

Tabel 3 Soorten bronnen deelvraag 3

De bronnen uit tabel 3 zijn van toepassing op deelvraag 3. De provincie Gelderland staat in deze deelvraag centraal. Door middel van interviews zal er informatie worden verzameld op welke manier de doorwerking van de Ladder plaatsvindt binnen de provincie. Maar ook hoe dit terugkomt in de provinciale verordening en beleid. De wetenschappelijke artikelen worden gebruikt als kennisbron voor het onderzoek, hoewel er nog niet veel is beschreven over de nieuwe systematiek van de Ladder.

Deelvraag 4: *Hoe moet de Ladder voor duurzame verstedelijking goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?*

Bronnen	Soort	Ontsluiting
Personen	Experts: - Adviesbureaus - Het Rijk - Provincie - Gemeente	Face-to-face-interview
Media	Elektronisch (internet): - Provincies - Raad van State - Adviesbureaus	Inhoudsanalyse

Documenten	Jurisprudentie	Inhoudsanalyse
Literatuur	Wetenschappelijke artikelen Vakbladen	Zoekliteratuur Zoekliteratuur

Tabel 4 Soorten bronnen deelvraag 4

In tabel 4 staan de bronnen weergegeven voor deelvraag 4. Om deze vraag te beantwoorden zal jurisprudentie van de Ladder worden onderzocht. Hierbij kan gedacht worden aan uitspraken van de Raad van State. Veel informatie zal worden verzameld door middel van interviews. Er zal in het algemeen en specifiek bij de bestemming wonen worden ingegaan op de Ladderonderbouwing.

3.2.2 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews uitgevoerd. De interviews waren semigestructureerd. Dit met als doel om gedetailleerder informatie te verkrijgen over de Ladder. Met deze methode van interviewen kon diepgaande informatie worden verzameld. De verrassende uitkomsten uit de interviews zijn van meerwaarde van het onderzoek. Verderop in deze subparagraaf wordt de inhoud van de interviews besproken.

Door het uitvoeren van interviews is informatie verzameld wat niet via deskresearch gedaan kan worden. Voor het onderzoek zijn experts over de Ladder geïnterviewd. Daarnaast zijn ook medewerkers van de provincie Gelderland geïnterviewd. Er moest voldoende informatie gevonden worden door middel van interviews. Op een gegeven moment is het niet meer noodzakelijk om meer interviews af te nemen. Dit is het moment waarop geen nieuwe informatie meer wordt gevonden door meer interviews af te nemen (Dingemanse, 2016). Dit wordt ook wel het verzadigingspunt (point of saturation) genoemd (Smaling, 2009).

Experts

Ten behoeve van het onderzoek zijn experts geïnterviewd. Vooraf werd gestreefd om minimaal drie tot vijf experts te interviewen. Dit is behaald en in tabel 5 staan de geïnterviewde respondenten weergegeven en beschreven waarom deze experts zijn betrokken in dit onderzoek.

Experts	Uitleg
Projectleider nieuwe versie Ladder	De projectleider van de Ladder is geïnterviewd om te achterhalen hoe de totstandkoming van de aanpassing van de Ladder procesmatig is uitgevoerd. De geïnterviewde was destijds bij het ministerie van I&M (nu ministerie van BZK) verantwoordelijk voor de nieuwe versie van de Ladder (Vrolijk, 2015). De projectleider werkt bij het ministerie van BZK bij de directie ruimtelijke ordening als bestuurskundige en omgevingsjurist (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).
Oud Kamerlid en oud-gedeputeerde provincie Gelderland	Deze expert is geïnterviewd om inzicht te krijgen op het instrument de Ladder vanuit een politiek perspectief. De geïnterviewde is zijn hele leven werkzaam in de ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling en is nu als adviseur betrokken bij projecten. Daarnaast is de expert Kamerlid en zes jaar Gedeputeerde bij de provincie Gelderland geweest (Oud-gedeputeerde provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Zo heeft de geïnterviewde meegedacht over de onderbouwing van de Ladder voor Brainport Industries Campus in Eindhoven (Jager, 2016).
Adviseur Stec Groep	Dit adviesbureau is benaderd omdat Stec Groep samen met Hekkelman betrokken was bij de nieuwe Ladderhandreiking voor het Rijk (Stec Groep, z.j.). Het adviesbureau voert projecten uit met betrekking tot de Ladder. Binnen het adviesbureau Stec Groep is een adviseur

	geïnterviewd. Deze adviseur is veel betrokken bij de Ladder voor duurzame verstedelijking en bij regionale projecten (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).
Adviseurs Bureau Stedelijke Planning	Het Bureau Stedelijke Planning is benaderd omdat dit bureau in 2016 een handleiding heeft gemaakt over de nieuwe Ladder (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016). Daarnaast is dit adviesbureau betrokken bij Ladderonderbouwing. Er zijn binnen dit adviesbureau twee medewerkers geïnterviewd. Adviseur 1 heeft door de jaren heen vele Ladderonderbouwingen gemaakt (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Adviseur 2 houdt zich vooral bezig op het gebied van wonen en is daarnaast betrokken bij Ladderonderbouwingen (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
Juridisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling gemeente Ede	De gemeente Ede is een gemeente in ontwikkeling. Zo vinden er ontwikkelingen plaats binnen het bestaand stedelijke gebied. Voorbeeld zijn de kazerneterreinen (Gemeente Ede, z.j.). Net zoals alle andere gemeenten moet de gemeente Ede ook de Ladderonderbouwing uitvoeren. Om te achterhalen hoe dit bij een gemeente wordt uitgevoerd is binnen de gemeente Ede een medewerker geïnterviewd. De geïnterviewde is een juridisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij de afdeling ruimtelijke ontwikkeling. Deze medewerker is ook betrokken bij de Ladderonderbouwing (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Tabel 5 Geïnterviewde experts

Medewerkers provincie Gelderland

Binnen de provincie Gelderland zijn drie medewerkers geïnterviewd. Dit zijn medewerkers die betrokken zijn bij de doorwerking van de Ladder uit het Bro van het Rijk binnen de provincie. Maar ook medewerkers die kennis hebben over de uitvoering van de Ladder. In tabel 6 staan de geïnterviewde medewerkers van de provincie Gelderland weergegeven.

Medewerkers	Functie
Projectleider Ladder	Bij de provincie Gelderland is de projectleider over de Ladder geïnterviewd. De projectleider is beleidsmedewerker bij het programma ruimte en economie. Via deze medewerker zijn twee andere medewerkers benaderd ten behoeve van een interview met betrekking tot de Ladder (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018).
Planbegeleider 1	Planbegeleider 1 is adviseur/planbegeleider ruimte en wonen bij de provincie over de regio Noord Veluwe (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).
Planbegeleider 2	Planbegeleider 2 is bij de provincie planbegeleider over de regio Stedendriehoek (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Tabel 6 Geïnterviewde medewerkers provincie Gelderland

Interview opbouw en thema's

Voorafgaand aan een interview is een interviewgide opgesteld. Deze gide zorgde ervoor dat het interview in hoofdlijnen gestructureerd verliep. In bijlage 2 staat de opzet van de interviewgide. Deze opzet is bij ieder interview gebruikt en voorafgaand ingevuld.

Het hoofdthema tijdens de interviews was de Ladder voor duurzame verstedelijking. Tijdens de verschillende interviews met experts en medewerkers van de provincie Gelderland zijn onder dit hoofdthema verschillende subthema's ter sprake gekomen. Voorbeelden van subthema's zijn:

- De oude Ladder voor duurzame verstedelijking
- Het tot stand komen van de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking
- De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking
- Verwachtingen van de nieuwe Ladder
- Provincies en de Ladder
- Rol provincie Gelderland met de Ladder
- Implementatie Ladder in provinciaal beleid en de Gelderse ladder
- Toezicht door de provincie over de Ladderuitvoering van gemeenten
- Hoe schrijf je een goede onderbouwing van de Ladder
- Onderbouwing van de Ladder bij de bestemming wonen

Ter verduidelijking van de interviews zijn in bijlage 3 twee vragenlijsten weergegeven. Een vragenlijst voor experts en een vragenlijst voor de medewerkers van de provincie Gelderland. Deze vragenlijsten zijn samengevoegde interviewguides. Grotendeels zijn deze vragen gesteld, maar per geïnterviewde konden de vragen nog van elkaar afwijken.

3.3 Data analyse

De data analyse is de volgende stap om de verzamelende data te begrijpen. De data zijn geanalyseerd aan de hand van de inhoudsanalyse (content analyse). Deze analyse sluit aan bij de strategie bureauonderzoek. De inhoudsanalyse is een techniek wat kan worden toegepast bij het genereren van gegevens uit documenten, literatuur of media (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 238). Binnen deze analyse zijn twee hoofdvormen aanwezig. Dit zijn namelijk de kwalitatieve en de kwantitatieve inhoudsanalyse. Bij kwalitatieve inhoudsanalyse gaat het om het reduceren van de grote hoeveelheid relevante informatie (tekstueel of audiovisueel materiaal). Bij deze vorm van analyse wordt gekeken om de inhoud van de informatie te begrijpen en onder een globaal en voorlopig label (categorieën) te plaatsen. Hierbij wordt de gevonden informatie niet in gesloten categorieën gezet. Bij een kwantitatieve inhoudsanalyse wordt de gevonden informatie wel in gesloten categorieën gezet. Hierbij is de onderzoeker gericht op het vaststellen van bepaalde thema's of uitspraken (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 238-239). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de kwalitatieve inhoudsanalyse omdat de gevonden data grondig zijn geanalyseerd op het begrijpen van in deze situatie het instrument de Ladder. Bij de onderbouwing van de Ladder zijn ook categorieën gebruikt om de vraagstelling over de Ladderonderbouwing te beantwoorden.

Hierop sluit ook gelijk goed aan op hoe de interviews en de jurisprudentie zijn geanalyseerd. De afgenomen interviews en de verzamelende jurisprudentie zijn door middel van het softwareprogramma Atlas.ti verwerkt. Het programma Atlas.ti is gebruikt omdat dit programma goed werkt om gegevens als interviews te kunnen analyseren en de gegevens onderling met elkaar te vergelijken. Voordat de interviews konden worden geanalyseerd, zijn deze eerst getranscribeerd.

Voorafgaand aan het coderen zijn er code groups (families) geformuleerd. Deze code groups zijn onder andere aan de hand van het theoretisch kader opgesteld. In bijlage 4 staan deze weergegeven. De eerste stap van het coderen was het open coderen. Hierbij zijn stukken tekst gekarakteriseerd door middel van een label/code (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 196-197). Na het open coderen zijn de codes in de opgestelde code groups gezet. Door de code groups konden de gedeeltes uit de interviews snel worden opgezocht, worden



geanalyseerd en worden vergeleken. De stappen axial coding en selective coding waren door de vooraf geformuleerde code groups niet noodzakelijk (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 196-198). Dit onderzoek stond niet in het teken om een theorie te ontwikkelen.

Voor de jurisprudentie zijn dezelfde stappen gevolgd als bij het analyseren van de interviews. Echter hoefde de jurisprudentie niet te worden getranscribeerd. Deze stap is daarom overgeslagen. Voorafgaand aan de codering zijn er ook code groups voor de jurisprudentie opgesteld. Deze zijn terug te vinden in bijlage 4.

De casus, “provincie Gelderland”, is geanalyseerd door middel van de interviews en de beschikbare documenten. Met deze gegevens is de deelvraag over de provincie Gelderland beantwoord. Bij de overige deelvragen is de beschikbare literatuur verzameld en systematisch geanalyseerd. Belangrijke stukken teksten uit rapporten, media of interviews zijn besproken in de masterthesis.

3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en onderzoeksethiek

3.4.1 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van het onderzoek, ook wel de geldigheid genoemd, heeft te maken over de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Het is van belang dat de onderzoeksbevindingen de juiste weergave vormen van wat er feitelijk in de praktijk aan de hand is (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, p. 197). Er zijn twee vormen van validiteit, namelijk: interne en externe validiteit.

Interne validiteit

Bij interne validiteit gaat het erom dat de redenering van het onderzoek correct is uitgevoerd. Daarbij moet de geschikte onderzoeksopzet zijn gekozen om de onderzoeksvraag te beantwoorden (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, pp. 198-199). Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gekozen voor de strategieën casestudy en bureauonderzoek. Om de interne validiteit te waarborgen zijn de interviews goed voorbereid. Dit om meetfouten te voorkomen. De interne validiteit is verder verhoogd door meerdere respondenten te interviewen waardoor de uitkomsten hiervan met elkaar konden worden vergeleken. Hiermee konden de afwijkende uitspraken of overeenkomende uitspraken worden gesignaleerd. Daarnaast zijn de uitkomsten van de interviews ook vergeleken met de aanwezige jurisprudentie over de Ladder.

Externe validiteit

Bij externe validiteit gaat het erom in hoeverre de resultaten in dit onderzoek generaliseerbaar zijn. Aangezien dit een kwalitatief onderzoek is, gaat het in deze situatie om inhoudelijke generalisatie (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, p. 199). Echter in dit onderzoek is de generaliseerbaarheid laag. Dit omdat er als case maar een provincie is onderzocht op de doorwerking van de Ladder. Daardoor konden geen uitspraken worden gedaan over de andere provincies. Wel is de externe validiteit groter bij hoe de Ladder moet worden onderbouwd. Dit omdat hiervoor meerdere experts zijn geïnterviewd en de jurisprudentie grondig is onderzocht. De onderzoeksuitkomsten van hoe de Ladder moet worden onderbouwd kent een grotere reikwijdte (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, p. 199).

Naast de validiteit is de betrouwbaarheid van het onderzoek ook van belang. Voor kwantitatief onderzoek geldt de replicatie-eis. Dit houdt in als het onderzoek precies op dezelfde manier wordt overgedaan dat dan wordt achterhaald of dezelfde resultaten uit het onderzoek komen. Dit is voor kwalitatief onderzoek lastiger omdat je afhankelijk bent van toevalligheden. Maar de resultaten bij een kwalitatief onderzoek moeten wel controleerbaar zijn (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, pp. 192-193).

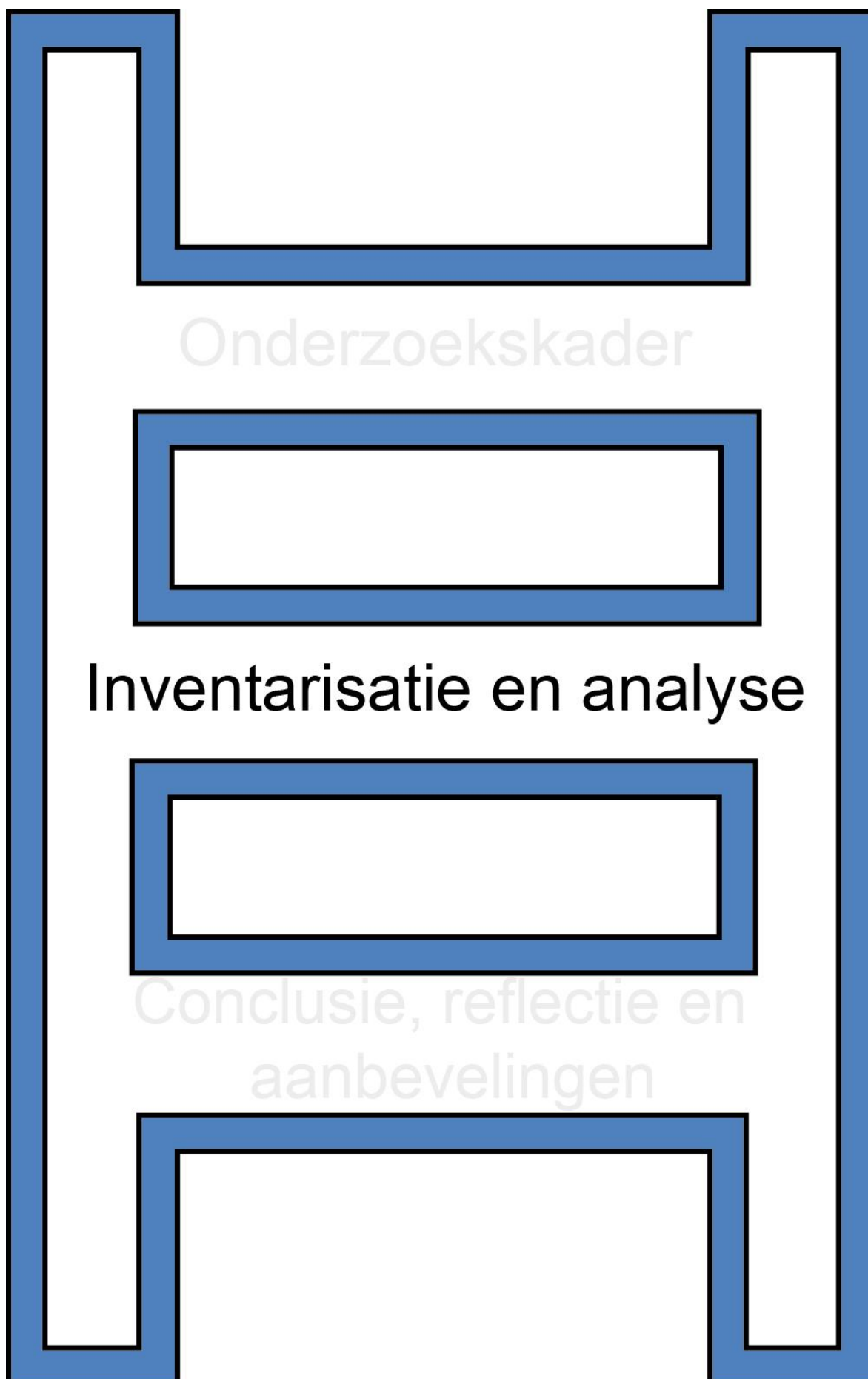


De betrouwbaarheid van het onderzoek neemt toe door verschillende onderzoeksmethoden en soorten data te gebruiken. Om dit te waarborgen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de methodetriangulatie en de bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184). Deze methodentriangulatie is behaald doordat gebruik is gemaakt van interviews, jurisprudentie en beleidsdocumenten (documentenanalyse) om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen en te vergroten. Dit is gewaarborgd omdat meerdere datasoorten zijn verzameld. Hierdoor zijn verschillende datasoorten met elkaar vergeleken. Een voorbeeld in dit onderzoek is dat de jurisprudentie over de Ladder ook is onderbouwd aan de hand van de afgenomen interviews. Daarnaast zijn de interviews digitaal opgenomen en hierna getranscribeerd zodat waardevolle informatie niet verloren is gegaan.

3.4.2 Onderzoeksethiek

Naast de validiteit en betrouwbaarheid van de data is de onderzoeksethiek van belang. Het onderzoek moet ethisch verantwoord zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om of de respondenten vrijwillig meedoen aan het onderzoek (Baarda, Goede, & Teunissen, 2005, pp. 32-33). Het is de bedoeling dat het onderzoek op een eerlijke en wetenschappelijke manier is uitgevoerd. In dit onderzoek hebben de respondenten vrijwillig meegewerkt aan dit onderzoek. Voorafgaand is aan de geïnterviewde respondenten uitgelegd wat het doel van het onderzoek was. Daarnaast is aangegeven dat de achtergronddocumenten (zoals transcripties van interviews) niet openbaar gemaakt zullen worden en alleen ten behoeve van dit onderzoek worden gebruikt. De namen van de respondenten zijn anoniem verwerkt in dit onderzoek. Hiermee is dit onderzoek ethisch verantwoord.





4. De Nederlandse overheden in drie lagen

In de vorige hoofdstukken 1 t/m 3 is het onderzoekskader beschreven. De komende hoofdstukken gaan in op de inventarisatie en analyse van de hoofdvraag en de deelvragen.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag: *Wat zijn de relaties tussen de Nederlandse overheden het Rijk, provincies en gemeenten in de ruimtelijke ordening?*

In dit hoofdstuk komen de drie overheidslagen van de overheid van Nederland aan bod. Eerst wordt ingegaan op multi-level governance in Nederland. Daarna worden in paragraaf 4.2 t/m 4.4 de drie overheidslagen in het algemeen toegelicht. In paragraaf 4.5 staan de relaties beschreven van de overheidsniveaus op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

4.1 Multi-level governance in Nederland

Binnen de Nederlandse overheid is een meerlagig bestuur aanwezig. Ook wel multi-level governance genoemd (Hooghe & Marks, 2001). Dit is in het theoretisch kader van het onderzoek aan bod gekomen. Dit zijn de drie schaalniveaus: de Rijksoverheid (het Rijk), de provincies en de gemeenten. Onderling moeten de overheden met elkaar samenwerken en rekening met elkaar houden. Dit gebeurt ook op het gebied van de ruimtelijke ordening. Er zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de relaties tussen de overheden binnen de ruimtelijke ordening. Zo zal een gemeente bijvoorbeeld bij besluiten moeten voldoen aan de wetgeving en beleid van het Rijk en de provincie. Tussen de drie bestuurslagen is een hiërarchie aanwezig, dit is terug te zien in de algemene maatregel van het bestuur (AMvB's) van het Rijk, de provinciale verordeningen en de bestemmingsplannen (Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017, pp. 7-8).

Binnen de overheden zijn taken van de ruimtelijke ordening gedecentraliseerd. Zo is het verstedelijkingsbeleid gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. In de tijd van de invoering van de oude Ladder was decentralisatie een belangrijk onderdeel. De rol van het Rijk ten aanzien van verstedelijking werd teruggebracht tot het strikt noodzakelijke (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). De provincie Gelderland geeft ook aan dat het Rijk de ruimtelijke ordening heeft gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en de provincies kijken naar het bovenlokale belang. De provincie kan gemeenten helpen om het provinciaal belang verder te brengen. Daarnaast is de provincie ook een gebiedsregisseur als gemeenten onderling tegenstrijdige belangen hebben (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Vanuit de gemeente Ede vinden ze de gesprekken met de provincie nuttig. In de gesprekken is voldoende ruimte voor discussie en overleg over de ontwikkelingen (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Het instrument de Ladder is doorverwerkt binnen de overheden. Er is daarbij duidelijk sprake van multi-level governance. De Ladder is als instrument door het Rijk opgenomen in het Bro. Daarbij hebben de provincies de mogelijkheid om aanvullende regels te stellen aan de Ladder in de provinciale verordening (Overheid, 2017a). De provincie is de toezichthouder op de Ladder (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Uiteindelijk moeten de gemeenten de Ladder onderbouwen.

4.2 Rijksoverheid – het Rijk

De Rijksoverheid is de hoogste bestuurslaag in Nederland. Binnen deze laag worden onder andere de landelijke wetgeving en besluiten gemaakt. Het Rijk bestaat uit ministers, Ministeries, Rijksdiensten, Adviescolleges en Hoge Colleges van de Staat (Rijksoverheid, z.j. a). Daarbij kan het Rijk worden onderverdeeld in de regering, het parlement (de Eerste



Kamer en de Tweede Kamer) en de Raad van State (Hoge Colleges van Staat). Deze drie lagen worden kort toegelicht.

4.2.1 De regering

In Nederland bestaat de regering uit de Koning en de ministers. De ministers zitten gezamenlijk met de staatssecretarissen in het kabinet (Rijksoverheid, z.j. b). De ministers leggen in het parlement hun verantwoording af over het beleid (Rijksoverheid, z.j. d). Zij zijn verantwoording schuldig aan het parlement (Rijksoverheid, z.j. d).

Een minister geeft leiding aan een ministerie. Dit kan bijvoorbeeld het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn. Het onderwerp ruimtelijke ordening valt in de huidige regering onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Rijksoverheid, z.j. k). Iedere minister van een ministerie heeft een eigen portefeuille met taken/onderwerpen. Zo heeft de Minister van BZK een portefeuille met de onderwerpen ruimtelijke ordening en wonen en bouwen (Rijksoverheid, 2017).

4.2.2 Parlement: Eerste en Tweede Kamer

Het parlement, ook wel de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, controleert de regering en is medewetgever. Een wet gaat pas in als de Tweede Kamer en de Eerste Kamer de wet hebben aangenomen (Rijksoverheid, z.j. c). De tweede Kamerleden hebben het recht om zelf wetsvoorstellen in te dienen of wetvoorstellen aan te passen (Rijksoverheid, z.j. c). Zo is onlangs de aanpassing van de Ladder in het Bro door de Tweede Kamer en Eerste Kamer gegaan. De wet is daardoor destijds vastgesteld (Overheid, 2017a). De Tweede Kamerleden worden door de burgers gekozen en de Eerste Kamerleden worden gekozen door de Provinciale Staten (provincies).

4.2.3 De Raad van State

De Raad van State is een belangrijk orgaan binnen de ruimtelijke ordening. Zij controleren en adviseren de Rijksoverheid. De Raad van State is een onderdeel van de Hoge Colleges van de Staat (Rijksoverheid, z.j. a). Het is een onafhankelijke adviseur van de regering over de wetgeving en het bestuur. Het is de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland (Raad van State, z.j.). Bij de Raad van State kan beroep worden ingediend over onder andere bestemmingsplannen. Zij doen dan uitspraken over de gestelde beroepen en kunnen een beroep gegrond of ongegrond verklaren. Op het onderdeel de Ladder van het bestemmingsplan zijn in de afgelopen jaren ook vele beroepen ingediend. Hierover heeft de Raad van State uitspraken gedaan. Een voorbeeld van een uitspraak is dat bij het onderdeel behoefte van de Ladder per geval moet worden gekeken welk schaalniveau moet worden betrokken bij de ontwikkeling (Gemeente Rijssen-Holten: Bestemmingsplan "Kern Rijssen, herontwikkeling Stationsomgeving", 2015). Het staat dus niet vast welk schaalniveau er moet worden gehanteerd bij de Ladderonderbouwing. Naar aanleiding van de vele uitspraken heeft de Raad van State (2017) een overzichtsuitspraak gedaan over de Ladder. Dit zijn echter nog maar twee van de vele uitspraken die zijn uitgesproken. In hoofdstuk 5 van dit onderzoek zullen de uitspraken van de Raad van State over de Ladder verder worden besproken.

4.3 Provincies

De provincies vormen de schakel tussen het Rijk en de gemeenten. De Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten zijn de bestuursorganen binnen de provincie. Zoals bekend is kan de provincie ook invloed hebben op de ruimtelijke ordening.

4.3.1 Gedeputeerden Staten

De Gedeputeerden Staten is het dagelijks bestuur van de provincie. De voorzitter van het college van de Gedeputeerden Staten is de commissaris van de Koning. De leden zijn de



gedeputeerden en worden gekozen door de leden van de Provinciale Staten (Rijksoverheid, z.j. e).

4.3.2 Provinciale Staten

De Provinciale Staten nemen besluiten over beleid of wetgeving en daarnaast controleren ze de Gedeputeerde Staten. De Provinciale Staten zijn door de burgers gekozen (Rijksoverheid, z.j. f). Zij hebben direct invloed op de Eerste Kamer. Dit omdat de Provinciale Staten de Eerste Kamerleden kiezen. Hierin is dus een relatie zichtbaar tussen het Rijk en de provincies.

Binnen de Provinciale Staten worden dus besluiten genomen over beleid en regelgeving die indirect invloed kunnen hebben op de Ladderonderbouwing. Hierbij kan gedacht worden aan het woonbeleid binnen de provincie.

4.3.3 Taken provincies

De provincie heeft zeven kerntaken en die staan geformuleerd in de IPO (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). De IPO staat voor Interprovinciaal Overleg (IPO, z.j.). Een van de zeven kerntaken is, “duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer”. Bij deze kerntaak bepaalt de provincie hoe onze omgeving is ingericht. De provincie weegt belangen af. Zijn er bijvoorbeeld voldoende woningen of kan een bedrijventerrein verder worden uitgebreid? Bij deze kerntaak komt het instrument de Ladder sterk terug. De provincie heeft namelijk als taak om de schaarse ruimte slim te verdelen. Leegstand en verrommeling moeten geen kans krijgen (IPO, z.j.).

4.4 Gemeenten

De gemeente staat als orgaan het dichtst bij de burger. Het bestaat uit het college van B&W en de gemeenteraad. De gemeente stelt haar eigen beleid op en voert het landelijk en provinciaal beleid uit (Rijksoverheid, z.j. g). Hierin is ook multi-level governance duidelijk zichtbaar tussen de andere overheden.

4.4.1 College van B&W

Het college van B&W, ook wel de burgemeester en de wethouders, vormen het dagelijks bestuur van de gemeente. De wethouders hebben ieder hun eigen taak en worden gecontroleerd door de gemeenteraad (Rijksoverheid, z.j. h). De burgemeester is lid van het college van B&W en is voorzitter van de gemeenteraad (Rijksoverheid, z.j. i).

4.4.2 Gemeenteraad

De gemeenteraad bestaat uit raadsleden die zijn gekozen door de burgers van de desbetreffende gemeente. De leden nemen beslissingen die van belang zijn voor de gemeente (Rijksoverheid, z.j. i). Dit kunnen beslissingen zijn over een bepaald beleidstuk maar ook over bestemmingsplannen. Dus de gemeenteraad komt ook in aanraking met de Ladderonderbouwing.

4.5 Onderlinge relaties overheden in de ruimtelijke ordening

De onderlinge relaties tussen de overheden zijn van belang. De ruimtelijke ordening vloeit door van het Rijk, naar de provincies en naar de gemeenten.

De ruimtelijke ordening is vanuit het Rijk terug te zien in de landelijke wetgeving en beleid. Landelijk is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgesteld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b). Deze structuurvisie schetst de ambities en ontwikkelingen van Nederland met een tijdshorizon richting 2040. Bepaalde doelen hieruit kunnen weer worden omgezet in de wet- en regelgeving. Op landelijk niveau zijn er wetten en besluiten aanwezig die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening. De belangrijkste wetten en besluiten binnen de ruimtelijke ordening zijn de Wro, Bro en Barro.



4.5.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro is een belangrijke wetgeving als het gaat om de ruimtelijke ordening. Binnen de overheid zijn de structuurvisies en bestemmingsplannen twee belangrijke instrumenten. De gemeenteraad, de Provinciale Staten en Onze Minister stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied een of meer structuurvisies vast. Het gehele grondgebied is per overheidslaag anders. In de structuurvisies komen de hoofdzaken van het door de desbetreffende overheidsinstantie te voeren beleid, artikel 2.1 t/m 2.4 (Overheid, 2016).

Het bestemmingsplan is een instrument waarbij de gemeente regels stelt voor de gronden in de gemeente. Iedere gemeente moet minimaal één of meerdere bestemmingsplannen vaststellen voor het gehele grondgebied van de gemeente, dit staat vermeld in artikel 3.1 lid 1 (Overheid, 2016). De gemeente moet de burgers, het Rijk en de provincie inlichten als ze bezig zijn met de voorbereiding van een bestemmingsplan, artikel 3.8 lid 1a. Daarnaast kan een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp indienen bij de gemeenteraad, artikel 3.8 lid 1d. Stel dat de gemeenteraad de zienswijzen van de Gedeputeerde Staten of Onze Minister niet volledig overneemt dan kunnen de Gedeputeerde Staten en Onze Minister een aanwijzing geven op het vastgestelde bestemmingsplan, artikel 3.8 lid 6 (Overheid, 2016). Dit wordt ook wel een reactieve aanwijzing genoemd. Het gedeelte waarop de reactieve aanwijzing betrekking heeft treedt dan nog niet in werking (Overheid, 2016). Hierop is op te maken dat het Rijk en de provincies boven de gemeenten staan. De relaties tussen deze overheidslagen zijn hierin duidelijk zichtbaar.

Binnen de ruimtelijke ordening kan ook een nationaal belang aanwezig zijn. Als dit zo is dan kan Onze Minister een inpassingsplan voor de desbetreffende gronden opstellen, artikel 3.28 (Overheid, 2016). Dit geldt ook als er provinciale belangen zijn. Dan kan de Provinciale Staten een inpassingsplan vaststellen, artikel 3.26 (Overheid, 2016). Deze inpassingsplannen hebben dezelfde werking als een bestemmingsplan. De gemeenten zullen hier aan moeten voldoen. Daarnaast kunnen de provincies ook algemene regels opstellen, door middel van verordeningen, artikel 4.1 lid 1 (Overheid, 2016). Het Rijk kan regels opstellen in een algemene maatregel van bestuur (AMvB), artikel 4.3 lid 1 (Overheid, 2016). Het Bro valt onder een AMvB. Gemeenten zullen moeten voldoen aan de verordeningen van de provincie en de regels van het Rijk uit de AMvB.

4.5.2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

In het Bro staat vermeld waaruit in ieder geval de structuurvisies en de bestemmingsplannen moeten bestaan, artikel 2.1 t/m 3.3.1 (Overheid, 2017c). Het Bro is een gedetailleerder beschrijving (wet) van de wet de Wro. Daarnaast is het Bro van belang voor de Ladderonderbouwing omdat in dit besluit staat dat in de toelichting van het bestemmingsplan de onderbouwing van de Ladder moet zijn onderbouwd, artikel 3.1.6 (Overheid, 2017c).

4.5.3 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Voor provincies en gemeenten is het van belang dat er wordt voldaan aan de Barro. Hierin worden nationale ruimtelijke belangen juridisch geborgd. Bij het opstellen van bijvoorbeeld een bestemmingsplan moet er worden voldaan aan de Barro zodat de nationale belangen doorwerken in de beleidsruimte van de andere overheden (Kenniscentrum InfoMil, z.j. f). Hierin is duidelijk zichtbaar dat er vanuit het Rijk belangen worden opgelegd die moeten doorwerken binnen de provincies en de gemeenten. De hiërarchie ligt hierin bij het Rijk.

Naast de algemene wetgeving en structuurvisie hebben de provincies en gemeenten ook de mogelijkheid om meer beleid op te stellen. Dit beleid kan bijvoorbeeld gaan over wonen. Als de provincie een woonbeleid opstelt dan moeten de gemeenten hier aan voldoen. Dit beleid heeft weer invloed op hoe een gemeente de Ladderonderbouwing moet uitwerken.



Daarnaast controleert het Rijk de gebiedsplannen van provincies en gemeenten. Dit om te zorgen dat de plannen niet botsen met de rijksbelangen (Rijksoverheid, z.j. m).

Er is dus een duidelijke hiërarchie in de ruimtelijke ordening zichtbaar. Op het gebied van wetgeving en beleid. Dit heeft uiteindelijk weer invloed op hoe de Ladderonderbouwing moet worden uitgewerkt.

4.6 Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven over wat de relaties zijn tussen de Nederlandse overheden in de ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening is een duidelijke hiërarchie aanwezig tussen de drie overheden: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Multi-level governance is in Nederland aanwezig. Zo zijn taken gedecentraliseerd naar lagere overheden. In de praktijk betekent dit dat de provincies moeten voldoen aan de wetgeving en beleid van het Rijk. De gemeenten daarentegen moeten voldoen aan de wetgeving en beleid van het Rijk en de provincie. Het Rijk bepaald de spelregels voor de ruimtelijke ordening. Dit is terug te zien in de landelijke regelgeving de Wro en de uitwerking in het Bro. Deze wetgeving werkt door naar de provincies en de gemeenten. De hoofdlijnen bepaald het Rijk en dit werkt door naar de andere overheden. Mochten het Rijk en de provincies het niet eens zijn met een bestemmingsplan van een gemeente dan kunnen zij hierop ingrijpen door middel van een reactieve aanwijzing. Hieruit is op te maken dat het Rijk en de provincie het laatste woord kunnen hebben. Daarnaast kunnen burgers of andere overheden bij de Raad van State in beroep gaan tegen een bestemmingsplan. Dit kan tegen alle onderdelen van het bestemmingsplan, dus ook op de Ladder. De Raad van State is een onafhankelijke beroepsorgaan. Daarnaast adviseert zij onafhankelijk als adviseur van de regering over de wetgeving en het bestuur. Dus besluiten binnen de ruimtelijke ordening van de overheden kunnen worden tegengehouden als de Raad van State het beroep gegrond verklaard.

Kortom de relaties tussen de overheden in de ruimtelijke ordening komen voornamelijk van bovenaf. Het is wel zo dat taken vanuit het Rijk verder zijn gedecentraliseerd en dat de lagere overheden vrijheden kennen. Echter moeten de lagere overheden wel voldoen aan de hogere overheden. Uiteindelijk moet worden voldaan aan de Ladder uit de landelijke wetgeving het Bro.



5. De Ladder voor duurzame verstedelijking

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag: *Hoe ziet de nieuwe systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking eruit?*

De Ladder voor duurzame verstedelijking is een planningsinstrument wat de Rijksoverheid in 2012 heeft geïmplementeerd. De Ladder kent sindsdien een wetgeschiedenis. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de geschiedenis van de Ladder. Hierna wordt in paragraaf 5.2 de nieuwe systematiek van de Ladder toegelicht. De begrippen/definities van de Ladder worden toegelicht in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 worden de verwachtingen en de meningen over Ladder besproken. De werking van de Ladder staat beschreven in paragraaf 5.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie in paragraaf 5.6.

5.1 Wetgeschiedenis van de Ladder

5.1.1 Ontstaan van het planningsinstrument: De Ladder voor duurzame verstedelijking

Het is van belang om te weten hoe het planningsinstrument de Ladder voor duurzame verstedelijking is ontstaan. Voorafgaand aan de Ladder bestond het planninginstrument de SER-ladder. De SER-ladder had als doel zorgvuldig om te gaan met de schaarse ruimte voor bedrijvigheid (Kenniscentrum InfoMil, z.j. c). In 2008 werd voorgesteld om de toepassing van de SER-ladder voor binnen- en buitenstedelijk gebied op te nemen in de nationale regelgeving (Kenniscentrum InfoMil, z.j. c). In de jaren die hierop volgde werd het bereik van het toepassen van de SER-ladder verbreed naar andere stedelijke functies. De Ladder zoals die nu in het Bro staat is gebaseerd op de SER-ladder en is voor het eerst bekendgemaakt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In deze structuurvisie staat vermeld dat de Ladder als doel heeft om het nationaal belang 13 te behalen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b). Nationaal belang 13 is het volgende:

“zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b, p. 60).

De ruimte moet zorgvuldig worden benut en overprogrammering moet worden tegengegaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b, p. 60). Dus het creëren van bijvoorbeeld leegstand van kantoren moet worden ingeperkt. Maar ook het duurzaam omgaan van de ruimte, wat bijdraagt aan de compacte stad. Daarnaast zal het instrument bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening wat staat vermeld in artikel 3.1 lid 1 van de Wro (Overheid, 2016). Dit zijn de grootste redenen waarom de Ladder op 1 oktober 2012 is opgenomen in het Bro. Door de toepassing van de Ladder wordt onderzocht of er specifiek een behoefte is naar functies. Als er bijvoorbeeld geen behoefte is naar kantoren dan worden er ook geen kantoren ontwikkeld. Zo is sinds 2012 de voorraad van kantooroppervlakte aan het dalen. Dit komt doordat er kantooroppervlakte verdwijnt door onder andere transformatie en doordat minder kantooroppervlakte wordt toegevoegd (Compendium voor de Leefomgeving, 2017). De invoering van de Ladder heeft de volgende doelstelling:

“Doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Het Rijk wil met de introductie van de ladder vraaggerichte programmering bevorderen. De ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, p. 2).



Voor 1 juli 2017 stond de Ladder als volgt in artikel 3.1.6 van het Bro:

“2 De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

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

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

4 Een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening” (Overheid, 2017b).

De oude Ladder werd voorheen toegepast door het doorlopen van drie treden. De eerste trede is het bepalen of er een actuele regionale behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Als een actuele regionale behoefte aanwezig is dan zal trede twee worden doorlopen. Bij trede 2 wordt gekeken in hoeverre de ontwikkeling kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied. Kan de ontwikkeling niet plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied dan moet trede drie worden doorlopen (lid 2 a t/m c Bro voor 1 juli 2017). Blijkt dat de ontwikkeling niet kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied, dan zal moeten worden beschreven hoe de behoefte kan worden voorzien op locaties die multimodaal ontsloten zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). De treden van de Ladder staan weergegeven in figuur 4. De Ladder moet gemotiveerd worden bij de toelichting van het bestemmingsplan (Kenniscentrum InfoMil, z.j. c).



Figuur 4 Oude Ladder voor duurzame verstedelijking, bron: (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a)



Per 1 juli 2014 is een nieuw vierde lid toegevoegd aan het Bro. Dit lid is toegevoegd naar aanleiding van een aantal klachten. Zo heeft de Minister van I&M destijds klachten ontvangen over het feit dat de provincies en gemeenten in de praktijk economische voorwaarden (als economische behoefte en marktvraag) stellen aan het vaststellen van het bestemmingsplan. Deze economische voorwaarden zijn strijdig met de Dienstenrichtlijn (Overheid, 2014). De oplossing voor deze klachten is het vierde lid. Daarin staat vermeld dat onderzoek naar actuele regionale behoefte, waar deze betrekking heeft op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, economische behoefte, de marktvraag of actuele economische gevolgen van die vestiging, alleen tot doel mag zijn om te achterhalen of deze vestiging in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (Overheid, 2017b). Deze wijziging is tot stand gekomen doordat oneigenlijk gebruik werd gemaakt van de Ladder door bijvoorbeeld concurrerende winkels. Er zijn ook uitspraken dat het vierde lid niet toegevoegd had hoeven worden. Volgens Jan van Oosten van adviesbureau Stibbe (2014) was de toevoeging van dit lid niet nodig omdat de goede ruimtelijke ordening in de ruimtelijke ordening de centrale norm is. Daarnaast heeft dit lid geen invloed op de detailhandel. Dit omdat detailhandel niet onder de Dienstenrichtlijn valt (Boer, 2014). In de Memorie van Toelichting Dienstenwet (2008, p. 13) staat vermeld dat verkoop van goederen aan particulieren in een winkel niet onder de Dienstenrichtlijn valt. Dit is namelijk detailhandel. De meningen verschillen dus over deze wetswijziging.

5.1.2 Problemen met de Ladder

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Ladder is er kritiek op het instrument. De bedoeling van de Ladder is goed, maar de uitwerking ervan is rampzalig (Zeeuw, 2016). Of de uitspraak, “*Schaf die Ladder gewoon af*” (Rooyen, 2016), de Ladder zorgt voor langere procedures en dat kost weer extra geld (Rooyen, 2016). Dit zijn echter nog maar twee voorbeelden van kritiekuitingen over de Ladder. De uitingen zijn deels wel begrijpelijk. Zo kan op de Ladder beroep worden ingesteld, dit zorgt voor langere procedures en extra kosten.

De Ladder is een beroepsgrond. Dat wil zeggen wanneer beroep wordt ingesteld tegen een ontwikkeling in een bestemmingsplan, men zich ook kan beroepen op de Ladder, naast alle andere beroepsgronden zoals het niet voldoen aan de provinciale verordening. Daarbij toetst de rechter op de Ladder (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Er werden destijds plannen afgekeurd doordat in de toelichting bij het bestemmingsplan geen verantwoording op grond van de Ladder was opgenomen of doordat het slechte onderbouwde plannen waren. Heel veel gemeenten schrokken hiervan (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). De rechter is strikt op de Ladder gaan toetsen. Daardoor is de Ladder ook gaan werken (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

Echter de Ladder is wel een mooi planningsinstrument om na te gaan of er behoefte is naar de desbetreffende ontwikkeling en om duurzaam om te gaan met de ruimte. Maar de toepassing van de Ladder werd wel als lastig ervaren. Dit kwam door het volgende:

1. Onduidelijkheid over begrippen;
2. De regionale afstemming van de Ladder;
3. De onderzoekslasten van de Ladder (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a).

Onduidelijkheid over begrippen

De Ladder bevat begrippen waar onduidelijkheden over zijn. Dit zijn de begrippen: “nieuwe stedelijke ontwikkeling”, “actuele regionale behoefte” en “bestaand stedelijk gebied”. Zo wordt soms niet goed onderbouwd of er een actuele regionale behoefte aanwezig is met betrekking tot de voorgenomen ontwikkeling. Dit is begrijpelijk. De vraag die bij het begrip opkwam was, wat wordt bedoeld met de regio? (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). De onduidelijkheden en uitspraken van de Raad van State over de begrippen komen uitvoerig ter sprake in paragraaf 5.3.



Regionale afstemming van de Ladder

Regionale afstemming met de omgeving is van belang. Bij de toetsing van de Ladder was het door gemeenten lastig te bepalen hoe groot het gebied moet zijn waarmee de regionale afstemming gemaakt moest worden. De regio voor verkoop van bijvoorbeeld elektrische fietsen is anders dan de regio voor verkoop van brood van een bakker. Per situatie kan de regio dus anders zijn. Gedeputeerde Pim van den Berg (2015) van de provincie Utrecht geeft aan dat er een eenduidigheid van het begrip “regio” van belang is. Er is behoefte aan duidelijkheid over de term regio.

Onderzoekslasten van de Ladder

De toepassing van de Ladder brengt veel onderzoekslasten met zich mee. Dit kost tijd en geld. Marktonderzoeken moeten worden uitgevoerd, maar alleen een marktonderzoek is niet voldoende. Zo moeten bijvoorbeeld bij woningen, het type woningen en aantallen daarvan worden geïnventariseerd (Roelofsen, 2015). Dit terwijl er soms haast is om woningen te ontwikkelen. Daarnaast volgt hierna ook een beschrijving of de behoefte binnen het stedelijk gebied kan worden ontwikkeld. Als dit niet kan dan zal moeten worden gezocht naar een multimodaal ontsloten locatie voor de behoefte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). De Ladder brengt dus door de treden veel onderzoekslasten met zich mee.

Er was ontevredenheid en frustratie van gemeenten over hoe de Ladder nu werkte (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). De projectleider van de nieuwe systematiek van de Ladder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2018) gaf het volgende aan over de invoering van de oude Ladder:

“Het werd min of meer eventjes in mijn woorden “over de schutting gegooid”. Er werd vanuit gegaan dat iedereen de Ladder gewoon als vanzelf zou gaan gebruiken. Eigenlijk dacht men hier dat het ook niet zoveel nieuws was. Omdat het eigenlijk gewoon goede ruimtelijke ordening is. Nou dat bleek anders uit te pakken.” (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

Naar aanleiding van de problemen met de Ladder heeft het Rijk de Ladder aangepast in de het Bro.

5.1.3 Procesmatig totstandkoming van de nieuwe Ladder

De nieuwe Ladder is niet zomaar tot stand gekomen. Voorafgaand aan het proces is vanuit het Rijk de vraag gesteld wat onduidelijk was over de Ladder? Hieruit moest dan blijken wat met de Ladder moest gaan gebeuren (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Het Rijk vond de Ladder wel een heel belangrijk instrument voor het ruimtelijk beleid. Dit omdat de afweging voor het bouwen binnenstedelijk of buitenstedelijk en het bouwen naar behoefte essentieel is voor het ruimtelijk beleid. Het Rijk wilde daarom de Ladder behouden. Maar het moest wel worden aangepast zodat gemeenten, provincies er mee uit de voeten konden (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

In het proces naar de nieuwe Ladder zijn meerdere sessies gehouden met provincies en gemeenten. Bij de start van het proces is eerst een interviewronde uitgevoerd. Hierna is in samenwerking met de VNG en IPO een expertteam en een klankbordgroep ingesteld. De probleemanalyse over de Ladder is aan het expertteam en aan de klankbordgroep voorgelegd. Zij kregen de vraag voorgelegd of zij de problemen als zodanig herkenden. Nadat was gebleken dat dit de problemen waren, is gewerkt aan eventuele oplossingen. Deze zijn ook weer aan de groep teruggekoppeld. Tijdens het proces is een aantal concept versies van een nieuwe Laddertekst voorgelegd. De eerste versie was niet goed genoeg. De twee versie was als eerste geschreven door juristen, deze versie was ook nog niet goed



genoeg. De laatste versie van de Ladder is eerst vanuit de gedachte van de gemeente geschreven en daarna pas juridisch vertaald. Deze versie is ook besproken en daar was iedereen enthousiast over. Overigens de meningen waren nog wel erg verdeeld. Bijvoorbeeld projectontwikkelaars hadden het liefst dat de Ladder werd afgeschaft, maar anderen, zoals de institutionele beleggers en vertegenwoordigers van de detailhandel vonden weer dat de Ladder aangescherpt moest worden. Uiteindelijk hadden de provincies en de gemeenten het laatste woord (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Dit heeft geleid tot de nieuwe systematiek van de Ladder.

Tijdens het proces zijn ook onderwerpen besproken die uiteindelijk niet zijn opgenomen in de nieuwe Ladder.

Zo is bij de aanpassing van de Ladder nagedacht om kengetallen te koppelen aan de begrippen. Daarover is met een aantal partijen gesproken, maar dit werd ten zeerste afgeraden. Kengetallen zorgen wel voor meer duidelijkheid, maar het Rijk vond het belangrijk dat de afwegingsruimte van de Ladder niet werd ontnomen van de provincies en de gemeenten (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

Daarnaast is ook nagedacht om de Ladder bij de structuurvisie in te zetten. Dit is niet gedaan omdat dan de rechter de structuurvisie moet gaan toetsen. Daardoor heeft de structuurvisie geen vrije vorm meer (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

Nu de nieuwe Ladder in werking is getreden, is het de vraag of de problemen van de oude Ladder zijn verholpen. Om de twee jaar brengt het Planbureau voor de Leefomgeving een monitor uit. Hierbij wordt elke keer ook naar de Ladder gekeken (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Hieruit kan dan worden afgeleid of de problemen met de oude Ladder zijn verholpen.

5.1.4 Ladder in de Omgevingswet

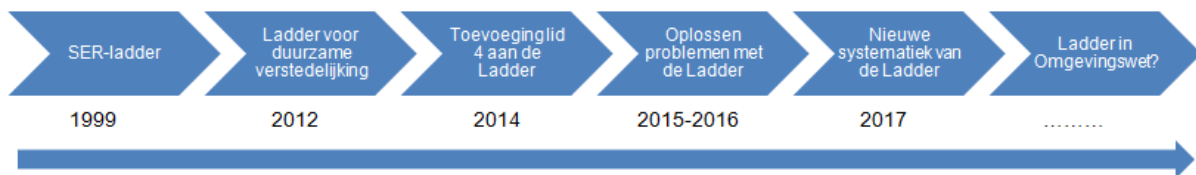
De wijziging/vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de implementatie van de Ladder in de Omgevingswet (Overheid, 2017a). Het idee van de nieuwe Ladder is dat de Ladder straks in de Omgevingswet kan worden opgenomen (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). De Ladderregel wordt geïntegreerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk probeert de Ladder vrijwel over te zetten in de Omgevingswet (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

De huidige eindtijd van het omgevingsplan (nu het bestemmingsplan) gaat eruit (Stec Groep, 2017). Hierbij hoeft de Ladder straks niet op tien jaar te worden vastgesteld. Het adviesbureau Bureau Stedelijke Planning kijkt nu ook al naar hoe de Ladderonderbouwing eruit gaat zien in de Omgevingswet (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Het is dus nog afwachten hoe de Ladder verder zal worden geïmplementeerd in de Omgevingswet en welke gevolgen dit zal hebben op de onderbouwing van de Ladder. Aangezien de eindtijd van het omgevingsplan zal gaan veranderen zal dit wel impact hebben op de Ladderonderbouwing. Zo is het moeilijker om de behoefte te kunnen bepalen voor een ontwikkeling met een tijdshorizon van twintig jaar, dan voor een ontwikkeling met een tijdshorizon van tien jaar.

In figuur 5 is de tijdslijn van de geschiedenis van de Ladder te zien. De toekomst zal uitwijzen of de Ladder verder zal worden aangepast.





Figuur 5 Tijdslijn geschiedenis van de Ladder, bron: eigen werk

5.2 Nieuwe systematiek van de Ladder

De nieuwe systematiek van de Ladder staat als volgt in artikel 3.1.6 van het Bro:

“2 De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

3 Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

4 Een onderzoek naar de behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening” (Overheid, 2017c).

Artikel 3.1.6, lid 3 van het Bro verwijst naar artikel 3.6, 1 lid, a en b van de Wro. In de Wro staat dit als volgt:

“Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

- a. burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;*
- b. burgemeester en wethouders het plan moeten uitwerken;” (Overheid, 2016).*

5.2.1 Wat is de verandering?

De Ladder is geen ladder meer, maar een drempel. Zo kan de verandering worden bestempeld.

De Ladder is als naam gebleven ondanks dat het geen ladder meer is. Dit om geen verwarring te veroorzaken (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Dit is ook wel begrijpelijk omdat iedereen nu bekend is met het instrument zoals die nu heet.

Binnen de nieuwe systematiek zijn twee belangrijke wijzigingen. De treden van de Ladder zijn losgelaten, dit is vormgegeven in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. Daarnaast is het begrip “actuele regionale behoefte” ingekort tot het begrip “behoefte” (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a). Het begrip actuele regionale behoefte was destijds een struikelblok voor gemeenten (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

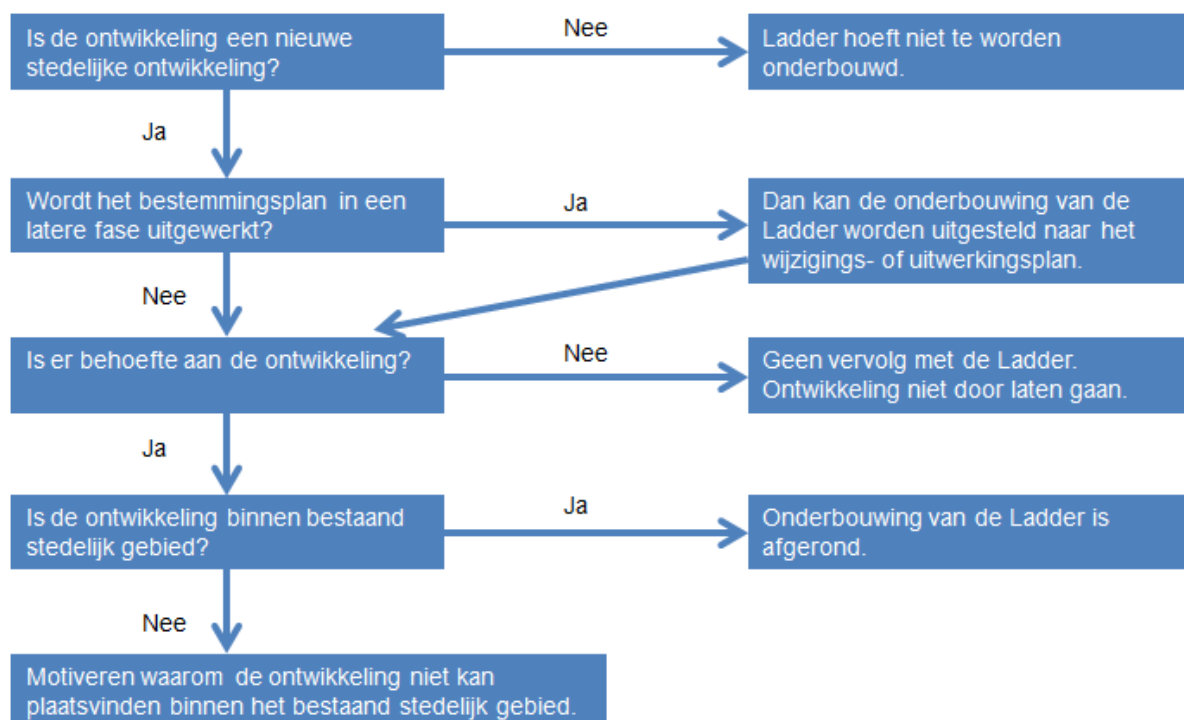
De huidige definities van de Ladder zijn niet gewijzigd. De bestaande jurisprudentie over de definities blijft in stand. In de overzichtspraak van de Raad van State (2017) over

de Ladder staat welke jurisprudentie van belang is en kan worden betrokken bij de Ladderonderbouwing. De jurisprudentie en de begrippen worden besproken in paragraaf 5.3.

Ook is een nieuw lid toegevoegd aan de Ladder. Bij de nieuwe Ladder is de mogelijkheid om de Laddertoets door te schuiven (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Dit geldt alleen voor wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het moederbestemmingsplan (moederplan). Daarbij wordt de Ladder doorgeschoven naar de fase van de vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan. In het moederplan moet dan nog wel worden aangegeven dat in het wijzigings- of uitwerkingsplan de Laddertoets moet worden uitgevoerd (Kenniscentrum InfoMil, z.j. e). Bij de oude Ladder moest er een dubbele Laddertoets worden uitgevoerd, bij het moederplan en bij het wijzigings- of uitwerkingsplan (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Door de toevoeging van dit nieuwe lid is dit niet meer van toepassing.

Het doorschuiven van de Ladder is zinvol als nog niet bekend is wat er ontwikkeld moet gaan worden. Hierover moeten goede afspraken worden gemaakt met de regio/gemeenten (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Tot op heden heeft bijvoorbeeld de gemeente Ede nog geen behoefte gehad om deze mogelijkheid toe te passen (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Net zoals bij de oude Ladder zal de Ladder nog steeds onderbouwd moeten worden. Eerst moet worden gekeken of de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Is dit zo dan is de volgende stap het onderbouwen van de behoefte. Blijkt er behoefte te zijn dan zal moeten worden gekeken of de ontwikkeling een binnenstedelijke of buiten bestaand stedelijke ontwikkeling is. Indien er is bepaald dat het een buiten bestaand stedelijke ontwikkeling is dan zal moeten worden gemotiveerd waarom de behoefte niet in het bestaand stedelijk gebied opgevangen kan worden (Kenniscentrum InfoMil, z.j. a). In figuur 6 staan de stappen van de Ladder schematisch weergegeven. Daarin is ook opgenomen dat de Ladder kan worden uitgesteld.



Figuur 6 Stappen van de Ladder, bron: eigen werk



5.3 Begrippen/definities van de Ladder

Het is belangrijk om inzichtelijk te maken wat de begrippen/definities van de Ladder betekenen. Als dit bekend is dan kan de Ladder worden getoetst. In het Bro zijn de volgende begrippen van de Ladder belangrijk voor de onderbouwing van de Ladder:

- Nieuwe stedelijke ontwikkeling;
- Behoeft;e
- Bestaand stedelijk gebied.

Deze begrippen worden in deze paragraaf besproken. Echter wordt eerst het begrip “een goede ruimtelijke ordening” toegelicht omdat de Ladder bijdraagt aan goede ruimtelijke ordening. De paragrafen van de begrippen hebben een bepaalde opbouw. Eerst zal het begrip kort worden beschreven. Hierna zal jurisprudentie over het begrip worden besproken. Het begrip wordt afgesloten met een korte conclusie. De verduidelijking van de begrippen draagt bij over hoe de Ladder in het algemeen en voor de bestemming wonen moet worden onderbouwd. Deze informatie zal van toepassing zijn voor hoofdstuk 7.

5.3.1 Een goede ruimtelijke ordening

Een goede ruimtelijke ordening is van belang bij een desbetreffende ontwikkeling. Het bevoegd gezag moet er namelijk voor zorgen dat het woon- en leefklimaat aanvaardbaar is. Een goede ruimtelijke ordening is hiervoor het kader. Het bevoegd gezag bepaald of de ruimtelijke ordening goed is.

Het begrip staat ook vermeld in artikel 3.1.6 lid 4 van het Bro van de Ladder. De onderbouwing van de behoefte van een ontwikkeling moet namelijk in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.

De projectleider over de Ladder van de provincie Gelderland (persoonlijke communicatie, 17 april 2018) geeft het volgende aan over dit begrip:

“Je hebt een goede ruimtelijke ordening en ik zie de Ladder eigenlijk als een soort zaklampje wat nog eens extra juridisch benadrukt als een onderdeel van een goede ruimtelijke ordening” (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018).

Ook als de Ladder niet hoeft te worden onderbouwd dan moet bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening worden gehouden met een goede ruimtelijke ordening. Er moet nog steeds een onderbouwing worden opgenomen voor de goede ruimtelijke ordening met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het plan (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Het Rijk heeft het begrip “een goede ruimtelijke ordening” laten opnemen in artikel 3.1 lid 1 van de Wro. Dit staat als volgt vermeld:

*“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van **een goede ruimtelijke ordening** de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.”* (Overheid, 2016)

Bij het onderbouwen van een goede ruimtelijke ordening zal onder andere rekening worden gehouden met: archeologie, bodem, externe veiligheid, ecologie, water, milieu(hinder), geluid, akoestiek, verkeer en vervoer en luchtkwaliteit (Groot, 2017). Deze omgevingsaspecten kunnen voor een ontwikkeling allemaal terug komen in de toelichting van het bestemmingsplan. Uiteindelijk omvat een onderbouwing van een goede ruimtelijke



ordening een breed scala van ruimtelijke omgevingsaspecten. De uitvoerbaarheid van het plan is daarbij ook een onderdeel. Deze onderbouwing is cruciaal voor het plan. Hiermee staat of valt een plan.

De Raad van State beoordeelt aan de hand van de beroepen of het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij wordt niet gekeken of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Maar ze beoordelen aan de hand van de beroepen of de raad in redelijkheid heeft kunnen onderbouwen dat het plan ten behoeve is van een goede ruimtelijke ordening (Gemeente Hengelo: Bestemmingsplan "Naoorloogse Wijken, Drienerstaete", 2018). Dit staat vaak vermeld bij het toetsingskader van de uitspraak van de Raad van State.

Voorbeelden van uitspraken door de Raad van State over een goede ruimtelijke ordening

- Plan niet onderuitgegaan op een goede ruimtelijke ordening: De raad van de gemeente Tynaarlo heeft op 27 september 2016 het bestemmingsplan "Eelderwolde Ter Borch" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben appellant en anderen wonend in de wijk Ter Borch beroep ingesteld. Zij geven aan dat het plan van de Borchsingel niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dit omdat de verkeersveiligheid en de algehele afwikkeling van het verkeer onvoldoende is gewaarborgd. Volgens hen heeft de raad op dit vlak onvoldoende verkeersmaatregelen genomen. Daarnaast geven ze aan dat het verrichtte onderzoek van Goudappel Coffeng, waarin staat vermeld dat er geen verkeersmaatregelen nodig zijn, ondeugdelijk is. Uiteindelijk heeft de Raad van State aangegeven dat de gewenste maatregelen van de beroepstellers niet in een bestemmingsplan geregeld moet worden. Deze maatregelen vallen buiten deze procedure (Gemeente Tynaarlo: Bestemmingsplan "Eelderwolde Ter Borch", 2017). Daarom is dit beroep ongegrond en heeft de gemeenteraad voldaan aan een goede ruimtelijke ordening.
- Plan onderuitgegaan op een goede ruimtelijke ordening: De raad van de gemeente Barneveld heeft op 6 juli 2017 het bestemmingsplan "Columbiz Park I" vastgesteld. Het Schaffelaarbos B.V. heeft op dit besluit beroep ingesteld over dat het plan 63.000m² bvo aan kantoren mogelijk maakt voor ontwikkeling. Dit is volgens Schaffelaarbos geen goede ruimtelijke ordening. Het voorgaande plan had eenzelfde hoeveelheid kantoren en die zijn toen niet gerealiseerd omdat de vraag naar kantoorruimte niet zo groot was. De Raad van State heeft het betoog van Schaffelaarbos gegrond verklaard. Dit omdat als het plan 63.000 m² bvo aan kantoren mogelijk maakt het in deze situatie niet aansluit op een goede ruimtelijke ordening (Gemeente Barneveld: Bestemmingsplan "Columbiz Park I", 2017).

Conclusie over het begrip een goede ruimtelijke ordening

Een goede ruimtelijke ordening is een begrip wat bij ieder plan onderbouwd moet worden. De Ladder is ook een instrument ter bevordering van een goede ruimtelijke ordening. De desbetreffende bestemming en de daarbij behorende regels van het bestemmingsplan moeten voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Aan de hand van beroepszaken kan de Raad van State beoordelen of de raad in redelijkheid heeft kunnen onderbouwen dat het plan ten behoeve is van een goede ruimtelijke ordening.

5.3.2 Nieuwe stedelijke ontwikkeling

De Ladder moet worden toegepast als er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. In artikel 1.1.1 lid 1 onder i van het Bro staat het volgende over het begrip stedelijke ontwikkeling:

"stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen" (Overheid, 2017c).



In de Nota van Toelichting staat vermeld wat wordt verstaan onder “andere stedelijke voorzieningen”, namelijk:
“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure onder het begrip overige stedelijke voorzieningen” (Overheid, 2017a).

Het is van belang om te weten wat een stedelijke ontwikkeling is. In het Bro is geen ondergrens opgenomen waaraan kan worden bepaald of de ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling is. Stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie met de omgeving (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d). De ontwikkeling moet daarnaast nieuw zijn. Er is sprake van nieuw als het ruimtelijk besluit meer bebouwing toestaat dan het voorheen geldende planologische plan (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d).

Door de Raad van State zijn uitspraken gedaan wanneer in het beginsel sprake is van een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling of juist niet. Met “in beginsel” wordt bedoeld dat er geen harde ondergrenzen zijn of iets wel/niet een nieuwe stedelijke ontwikkeling is (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d). Medewerker van de gemeente Ede (persoonlijke communicatie, 23 mei 2018) geeft ook aan dat het bij bepaalde type ontwikkelingen duidelijk is of het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zo is het onder andere duidelijk bij woningbouw of bedrijventerreinen (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). In tabel 7 staan uitspraken van de Raad van State met betrekking tot het begrip een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Uitspraken over	Begrip nieuwe stedelijke ontwikkeling
Woningen	Bij elf woningen geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (Gemeente Aa en Hunze: Bestemmingsplan "Annen Dorp, inbreidingslocatie achtererven [locaties]", 2015). Bij twaalf woningen wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling (Gemeente Tubbergen: Bestemmingsplan "Tubbergen, Oldenzaalseweg 8, 2015). Adviseurs van Stec Groep en Bureau Stedelijke Planning (adviseur 1) (persoonlijke communicatie, 19 april 2018; persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) geven ook aan dat het bij elf woningen gaat om geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en bij twaalf woningen wel gaat om een stedelijke ontwikkeling.
Winkels	Uitbreiding van een winkel van circa 400m ² is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. De uitbreiding van een winkel wordt niet gezien als een detailhandel of een andere stedelijke voorziening. Hierbij is de Ladder niet van toepassing (Gemeente Meerssen: Bestemmingsplan "Uitbreiding supermarkt St. Rochusstraat 18-22", 2014).
Kantoren	Uitbreiding van een kantoor met 540m ² is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (Gemeente Eijsden-Margraten: Tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 20 juli 2015, 2016). Adviseur 1 van Bureau Stedelijke Planning (persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) bevestigt dit ook.
Bedrijventerrein	Uitbreiding bedrijventerrein wordt aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In dit geval om een ruimtebeslag van 2.000m ² . In deze situatie had de raad van Aalten de Ladder niet gemotiveerd, daardoor was het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk (Gemeente Aalten: Bestemmingsplan "Landelijk gebied 2015", 2018).
Bedrijfsgebouw	Uitbreiding van bedrijfsgebouw met 400m ² is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. In deze situatie werd het plan niet gezien als een bedrijventerrein of een andere stedelijke ontwikkeling (Gemeente Wierden: Bestemmingsplan "Enter-dorp, herziening Krompatte", 2014).
Planologische functiewijziging	Als het bestemmingsplan ten opzichte van het voorgaande geldende bestemmingsplan geen uitbreiding mogelijk maakt, maar alleen een

	planologische functiewijziging, dan is er in het beginsel geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Tenzij de functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft waarbij kan worden gesteld dat het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de situatie van het bestemmingsplan Ierse Pond werd de detailhandel van 3.000m ² bvo gezien als geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit omdat het voorgaande plan een afwijkingsbevoegdheid voorzag in perifere detailhandelsbedrijven wat niet beperkt was met een bepaalde oppervlakte (Gemeente Amersfoort: Bestemmingsplan "Ierse Pond", 2016).
Functiewijziging permanente recreatiewoningen	Voorgaand plan gaf ruimte aan maximaal 500 recreatiewoningen waarbij permanente bewoning niet was toegestaan. In het nieuwe bestemmingsplan is bij 420 percelen de aanduiding "specifieke vorm van wonen – bewoning" toegekend. Hierdoor is permanente bewoning toegestaan. Gelet op de aard en omvang van de functiewijziging heeft de Raad van State aangegeven dat het in deze situatie gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling (Gemeente Zundert: Bestemmingsplan "Parc Patersven", 2016).
Functiewijziging van bedrijven	In deze situatie gaat het om een functiewijziging van bedrijven van het voorheen gestelde plan naar woningen, kantoren, sportvoorzieningen, horeca- 1 en -2, zakelijke dienstverlening en detailhandel. Gelet op de aard van deze functiewijziging kan dit worden gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling (Gemeente Groningen: Bestemmingsplan "Friesestraatweg 145", 2017).
Windmolenpark	Een windmolenpark wordt niet gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit omdat in de handreiking (Nota van Toelichting) een windmolenpark niet valt onder overige stedelijke voorzieningen. Het windmolenpark bij Krammersluizen in de provincie Zeeland werd daarom gezien als geen nieuwe stedelijke ontwikkeling (Ministers: Inpassingsplan "Windpark Krammer", 2016).
Onderlinge samenhang en ruimtebeslag bij een functiewijziging	Beoordeling van nieuwe stedelijke ontwikkeling moet in samenhang worden gedaan. Daarbij moet worden gekeken in hoeverre het plan in vergelijking met het voorgaande plan voorziet in een functiewijziging (Gemeente Midden-Delfland: Bestemmingsplan "Harnaschpolder-Noord 2014", 2016). Is de omvang net zo groot (bebouwd oppervlak neemt niet toe) als het voorgaande plan dan is er geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. In deze situatie nam de omvang van het voorgaande plan zelfs af van 26.000m ² naar 17.000m ² .
Goede ruimtelijke ordening	Als de Ladder niet van toepassing is omdat de ontwikkeling geen nieuwe stedelijke ontwikkeling is (in deze situatie de ontwikkeling van 11 woningen). Dan moet de ontwikkeling nog wel voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Er zal dan nog wel moeten worden onderbouwd of de ontwikkeling (en er behoefte is) uitvoerbaar is (Gemeente Aa en Hunze: Bestemmingsplan "Annen Dorp, inbreidingslocatie achtererven [locaties]", 2015). Adviseur van Stec Groep bevestigt ook dat er nog steeds een onderbouwing moet worden opgenomen van een goede ruimtelijke ordening over de uitvoerbaarheid van het plan (persoonlijke communicatie, 19 april 2018).
Bebouwing reduceren of verplaatsen	In de Nota van Toelichting staat het volgende: <i>"Ontwikkelingen en regelingen die geen extra verstedelijking mogelijk maken, maar bebouwing reduceren of verplaatsen, zoals de Ruimte voor ruimteregelingen, worden niet gezien als stedelijke ontwikkeling in de zin van de Ladder"</i> (Overheid, 2017a).

Overige andere stedelijke ontwikkeling voorzieningen	Een hotel, een zorgvoorziening, een ziekenhuis, een long stay parkeerplaats voor een goederenwegvervoerbedrijf, een recreatiepark en een mestvergiftingsinstallatie (capaciteit van 36.000 ton mest per jaar). Deze functies vallen ook onder een stedelijke ontwikkeling (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Deze voorzieningen worden gerangschikt onder “andere stedelijke voorzieningen” zoals staat vermeld in het begrip “stedelijke ontwikkeling”, artikel 1.1.1 lid 1 onder i Bro (Overheid, 2017c).
Overige voorzieningen wat geen stedelijke ontwikkeling is	Een weg, een busbaan, een hoogspanningsverbinding, een windturbinepark, gronden met een agrarische bestemming, een transformatiestation en een kampeerterrein van ongeveer 3 hectare (voor uitsluitend tenten, tentwagens, kampeerauto's, caravans of stacaravans of andere vergelijkbare voertuigen of onderkomens) kan niet worden gezien als een stedelijke ontwikkeling. Hierover zijn uitspraken gedaan door de Raad van State. Het realiseren van een parkeerterrein kan worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling ook als het parkeerterrein afhankelijk is van de aanwezigheid van de bestaande voorziening (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Ook geldt een kleinschalige bedrijfsbebouwing. In het beginsel kunnen bestemmingen (met uitzondering van woningen) met een ruimtebeslag van minder dan 500m² worden gezien als geen stedelijke ontwikkeling, zoals vermeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder i van het Bro. Andere bestemmingen die niet staan vermeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder i van het Bro waarbij het gebouw een bruto-vloeroppervlakte van kleiner dan 500m², wordt niet gezien als een stedelijke ontwikkeling. Bij groter dan 500m² wordt het wel gezien als een stedelijke ontwikkeling. Daarnaast kunnen ook uitbreidingen van stedelijke ontwikkelingen worden gezien als stedelijke ontwikkeling, mits voldoende substantieel (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017).

Tabel 7 Uitspraken over het begrip nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het is echter nog wel maatwerk. Per situatie moet worden gekeken of de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. De desbetreffende overheid moet zelf beoordelen en motiveren of de ontwikkeling binnen de Ladder valt (Overheid, 2017a). Echter ligt de ondergrens als het gaat om geen nieuwe stedelijke ontwikkeling wel laag (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).

Conclusie over het begrip nieuwe stedelijke ontwikkeling

Of een ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is, is cruciaal. Blijkt dit zo te zijn dan zal de Laddertoets moeten worden uitgevoerd. Zoals al is op te merken uit de jurisprudentie is nieuwe stedelijke ontwikkeling een breed begrip. Er zal daarom per situatie moeten worden beoordeeld of de ontwikkeling valt onder het begrip nieuwe stedelijke ontwikkeling. De gevonden jurisprudentie kan helpen om situaties uit te sluiten of te bevestigen of het om een nieuwe stedelijke ontwikkeling gaat. Er zijn echter geen harde ondergrenzen waaruit het kan blijken of een ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is.

5.3.3 Behoeft

Wanneer is er een behoefte aan de desbetreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling? Wat is behoefte? Dit is van uiterst belang om te weten voor de onderbouwing van de Ladder.

Voorafgaand aan de behoefte onderbouwing zal het onderzoeksgebied (verzorgingsgebied) moeten worden bepaald. Aan de hand van het onderzoeksgebied kan de behoefte van de ontwikkeling worden onderbouwd.

Bij behoefte kan het gaan om kwantitatieve behoefte en kwalitatieve behoefte. Kwantitatieve behoefte gaat om de totale vraag. Bijvoorbeeld bij wonen om de totale toename van het aantal huishoudens (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Bij kwalitatieve behoefte kan gedacht worden aan een behoefte van een specifieke bestemming. Bijvoorbeeld een specifiek woonmilieu (Meulen, 2015).

Door de Raad van State zijn uitspraken gedaan over het begrip behoefte. In tabel 8 staan de uitspraken weergegeven.

Uitspraken over	Begrip behoefte
Per geval kijken	In deze uitspraak wordt aangegeven dat van geval tot geval moet worden gekeken welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling (Gemeente Rijssen-Holten: Bestemmingsplan "Kern Rijssen, herontwikkeling Stationsomgeving", 2015). Adviseur van Stec Groep (persoonlijke communicatie, 19 april 2018) geeft ook aan dat het per functie scheelt welke regio/schaalniveau moet worden toegepast.
Afbakening verzorgingsgebied	Het verzorgingsgebied moet zorgvuldig worden afgebakend voor de beoordeling van de Ladder (Gemeente Waddinxveen: Bestemmingsplan "Glasparel+" vastgesteld, 2015). Adviseur 1 van Bureau Stedelijke Planning (persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) geeft ook aan dat één van de belangrijkste dingen voor het onderbouwen van de behoefte het onderzoeksgebied is. Dat moet heel goed worden afgebakend.
Verzorgingsgebied van belang	Het verzorgingsgebied is van belang voor het bepalen van het schaalniveau (de regio) waarop de Ladder moet worden getoetst (Gemeente Asten: Bestemmingsplan "Asten Bedrijventerrein Florapark 2013", 2017).
Spreiden behoefte	Een gemeente kan de behoefte spreiden over kernen binnen de gemeente als dit past binnen de behoefte (Gemeente Maasdriel: Bestemmingsplan "Ammerzoden Noord 2014", 2016).
Afweging behoefte tegenover het bestaande aanbod	Om achter te komen of er behoefte is aan de ontwikkeling, zal de behoefte moeten worden beoordeeld tegen het bestaande aanbod in de desbetreffende omgeving. In de uitspraak is aangegeven dat de gemeente Goeree-Overflakkee de actuele regionale behoefte (bestaande aanbod) onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt (Gemeente Goeree-Overflakkee: Wijzigingsplan "Molenpolder fase 1", 2017).
Geen kwantitatieve behoefte, maar wel kwalitatieve behoefte	Als er geen kwantitatieve behoefte is dan kan er wel een kwalitatieve behoefte (of redenen) zijn voor vernieuwing en versterking van het aanbod. In de uitspraak is aangegeven dat als er kwantitatief geen ontwikkelruimte is dat dit niet betekent dat er geen ontwikkeling kan plaatsvinden (Gemeente Zaanstad: Bestemmingsplan "Bedrijven Zuid", 2014). Adviseur 1 van Bureau Stedelijke Planning (persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) bevestigt dit ook. Er kan kwantitatief gezien wel een overaanbod zijn, maar kwalitatief een tekort zijn. Denk daarbij aan kantoren op stationslocaties of multifunctionele plekken. Dan is er dus nog wel behoefte aan het plan.
Kwalitatieve behoefte	De kwalitatieve behoefte kan een rol spelen bij de beoordeling van de Ladder. Als het maar goed in het bestemmingsplan is geborgd (Gemeente Eindhoven: Bestemmingsplan "Brainport Industries Campus (cluster 1)", 2016).
Situatie van uitbreiding	Als een bedrijf niet kan verhuizen en de ontwikkeling niet leidt tot onacceptabele leegstand dan kan het bedrijf uitbreiden op de huidige locatie (Gemeente Papendrecht: Bestemmingsplan "Slobbengors", 2015).
Te groot	Er kunnen ook situaties voordoen dat het verzorgingsgebied zo groot is

verzorgingsgebied	dat het niet te doen is om voor dit gebied te kijken of er behoefte is, dan toch blijft een motivering van de goede ruimtelijke ordening wel nodig. In deze uitspraak gaat het om een ontwikkeling van een datacenter. Het verzorgingsgebied van deze ontwikkeling is zo groot dat het geen doen is om de actuele regionale behoefte te beschrijven (Gemeente Hollands Kroon: Bestemmingsplan "Uitbreiding Agriport A7, grootschalige glastuinbouw, 1e partiële herziening", 2016).
Dienstenrichtlijn	Dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn (Gemeente Appingedam: Bestemmingsplan "Stad Appingedam", 2016).
Globale eindbestemmingen	Worden globale eindbestemmingen opgenomen in het bestemmingsplan, dan moet worden getoetst aan de maximale mogelijkheden van het plan. De gemeente Barneveld heeft voor het bestemmingsplan voor bijvoorbeeld de bestemming cultuur- en ontspanningsfuncties de omvang van de bestemming niet gemaximaliseerd. De Raad van State heeft aangegeven dat er niet is aangetoond dat er sprake is van actuele regionale behoefte. Het plan was daardoor in strijd met de Ladder (Gemeente Barneveld: Bestemmingsplan "Columbiz Park I", 2017).
Overige uitspraken	Uitspraken uit overzichtsuitspraak over de Ladder (2017): - Het opstellen van beleidsambities om het aanbod van voorzieningen uit te breiden volstaat niet in het geval waarbij wordt voorzien in een niet geringe toevoeging van bepaalde voorzieningen. - Bij de behoefte naar detailhandelvoorziening kan niet uit een benchmark vergelijking met soortgelijke winkelgebieden worden beoordeeld dat er behoefte is. - Bij de beschrijving is het van belang dat er wordt aangetoond dat er niet onnodig nieuw ruimtebeslag wordt ontwikkeld, wat tot gevolg kan hebben op meer leegstand. - Daarnaast is het ook niet zo dat als er is aangetoond <i>“dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen of dat deze zal leiden tot leegstand”</i> (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017), dat er niet is voldaan aan de Ladder zoals vermeld in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. - Ook is het zo als de ontwikkeling leidt tot leegstand, dan hangt het af van de aard en omvang van de leegstand of dit past binnen een goede ruimtelijke ordening. Met de aanwezige gegevens zal moeten worden geconcludeerd of de ontwikkeling geen gevolgen zal hebben tot structurele leegstand. Het is ook van belang om te kijken of er voldoende mogelijkheden zijn voor de invulling van de grond. Er zal moeten worden aangetoond met de aanwezige gegevens dat er kan worden geconcludeerd dat er niet hoeft worden gevreesd voor structurele leegstand (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017).

Tabel 8 Uitspraken over het begrip behoefte

Conclusie over het begrip behoefte

Voordat de behoefte kan worden bepaald moet eerst het onderzoeksgebied worden bepaald. Dit verschilt per situatie. Hierna zal de vraag en het aanbod van de ontwikkeling in kaart moeten worden gebracht. De behoefte kent een onderscheid in kwantitatieve- en kwalitatieve behoefte, hierbij kan in de onderbouwing onderscheid worden gemaakt. De jurisprudentie

over het begrip kan bijdragen op welke manier de behoefte onderbouwd kan worden. Echter per situatie is dit anders.

5.3.4 Bestaand stedelijk gebied

Het is van belang om te weten wat bestaand stedelijk gebied is. In artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro staat het volgende vermeld over het begrip bestaand stedelijk gebied:

“bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur” (Overheid, 2017c).

Bestaand stedelijk gebied moet dus bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing zijn. Maar op welke manier is dit te herkennen. In de Nota van Toelichting staat het volgende beschreven waaraan een stedelijk gebied te herkennen is:

“De kwalificatie bestaand stedelijk gebied hangt daarbij af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving” (Overheid, 2017a).

Bij het bepalen of de ontwikkeling een bestaand stedelijk gebied is, zal dus per situatie moeten worden gekeken naar de bovenstaande omschrijvingen. Daarnaast kan de aanwezige jurisprudentie over dit begrip helpen om te bepalen of het gaat om een bestaand stedelijk gebied. In tabel 9 staan de uitspraken weergegeven.

Uitspraken over	Begrip bestaand stedelijk gebied
Bestaand stedelijk gebied	Er is voldaan aan de Ladderonderbouwing als een stedelijke ontwikkeling in een bestaand stedelijk gebied ligt en de behoefte van de ontwikkeling is onderbouwd. Zo heeft de gemeente De Bilt in deze uitspraak goed aangegeven dat de ontwikkeling valt onder het bestaand stedelijk gebied (Gemeente De Bilt: Bestemmingsplan "De Leijen Zuid", 2016).
Stedelijke functie aangrenzend op bebouwde kom en in het verleden een stedelijke functie.	Ontwikkeling aangrenzend aan de bestaande bebouwing en waar in het verleden een stedelijke functie was kan worden bestempeld als een bestaand stedelijk gebied (Gemeente Duiven: Bestemmingsplan "Heilweg 22, Duiven", 2015). Er moet dus ook worden gekeken naar het verleden. Bestaand stedelijk gebied houdt niet altijd op bij de grens met de bebouwde kom (Overheid, 2017a).
Agrarische gronden	Onbebouwde gronden kunnen een agrarische bestemming hebben. Omstandigheden als bijvoorbeeld aansluiting op de bestaande bebouwing leiden er niet toe dat er opeens spraken is van een bestaand stedelijk gebied (Gemeente Veghel: Bestemmingsplan "Afronding Bunderse Hoek", 2015). Het gebied kan dan nog wel aansluiten aan de bebouwing en er kan een doorgaande weg zijn, dit betekent niet dat het gelijk een bestaand stedelijk gebied is (Overheid, 2017a). Adviseur 1 van Bureau Stedelijke Planning (persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) geeft ook aan, als de bestemming agrarisch is dat het dan gaat om een buiten bestaand stedelijk gebied.
Bepaalde onbebouwde gronden kunnen worden gezien als bestaand stedelijk gebied	Onbebouwde gronden (sportvelden) kunnen worden bestempeld als stedelijk gebied. Dit is het geval wanneer het onderdeel is van openbare en sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (Gemeente Papendrecht: Bestemmingsplan "Slobbengors", 2015). Mits de locatie onderdeel is van het bestaand stedelijk samenstel van bebouwing (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d).

Als de behoefte groot is van de stedelijke ontwikkeling	Als de behoefte groter is dan de mogelijkheden om in het bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen, dan is het niet nodig dat alle aanwezige inbreidingslocaties of transformatiemogelijkheden worden bebouwd voordat er kan worden overgegaan tot een uitbreidingslocatie. In de uitspraak over de uitbreiding van Goudswaard geeft de gemeente Korendijk aan dat de inbreidingscapaciteit onvoldoende is om te voorzien in de actuele regionale behoefte van woningen. De Raad van State geeft aan dat de gemeente juist heeft geoordeeld (Gemeente Korendijk: Bestemmingsplan "Uitbreiding Goudswaard", 2014).
Afweging mogelijkheden bij beoordeling bestaand stedelijk gebied	Beschikbaarheid, milieu en archeologische redenen kunnen een rol spelen bij de afweging of het binnen of buiten het stedelijk gebied kan worden ontwikkeld. Stel deze redenen bevinden zich op locaties binnen het stedelijk gebied dan kan er worden afgewogen om de ontwikkeling toch buiten het bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen. In dit geval is dat ook gebeurd (Gemeente Sint-Michielsgeste: Bestemmingsplan "Beekveld", 2015).
Samenhang tussen plandelen	Bij de afweging van bestaand stedelijk gebied kan de onderlinge samenhang van plandelen van belang zijn (Gemeente Waddinxveen: Bestemmingsplan "Glasparel+" vastgesteld, 2015).
Gebruik als agrarische bestemming is niet een bestaand stedelijk gebied	Het gebruik van agrarische bestemming en wat ook wordt gebruikt als agrarisch valt niet onder bestaand stedelijk gebied. In de uitspraak gaf de Raad van State aan dat ten onrechte door de gemeente de ontwikkeling als een binnenstedelijke ontwikkeling werd bestempeld (Gemeente Veghel: Bestemmingsplan "Afronding Bunderse Hoek", 2015).
Motivatatie tussen bestaand stedelijk gebied en buiten stedelijk gebied	De Raad van State beoordeeld of er naar behoren is gemotiveerd of de behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden opgelost. Daarbij wordt ook gekeken of de raad naar redelijkheid heeft kunnen onderbouwen dat binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locatie beschikbaar is (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017) (Gemeente Medemblik: Bestemmingsplan "Opperdoes - recreatiepark Klein Giethoorn", 2015).
Overige uitspraken over bestaand stedelijk gebied	<i>"Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag tijdens de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd"</i> (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017) (Gemeente Lansingerland: Bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening", 2014). Dit houdt het volgende in: - Als het voorgaande plan een samenstel van bebouwing mogelijk maakt of als het om een bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden gezien, dan is het nieuwe plan een bestaand stedelijk gebied. <i>"Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding</i>

	van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt” (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017) (Gemeente Lansingerland: Bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening", 2014) (Gemeente Veghel: Bestemmingsplan "Afronding Bunderse Hoek", 2015). Dit houdt het volgende in: - Als het voorgaande plan een samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt en het gebied niet kan worden gezien als een bestaand stedenbouwkundig samenstel dan is het geen bestaand stedelijk gebied. Er kunnen omstandigheden voordoen als: de situering van het plangebied aansluit aan de bebouwing, omgeven door een doorgaande weg, het plangebied in de provinciale verordening is aangemerkt als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in de structuurvisie. Deze omstandigheden helpen niet bij dat het voorgaande plan opeens wel kan worden gezien als een bestaand stedelijk gebied.
--	--

Tabel 9 Uitspraken over het begrip bestaand stedelijke gebied

Conclusie over het begrip bestaand stedelijk gebied

Net zoals de andere begrippen zal per situatie moeten worden bekeken hoe het begrip wordt onderbouwd. Bestaand stedelijk gebied is een ruim begrip en hoeft niet per se op te houden tot de bebouwde kom. Er zijn veel uitspraken gedaan over wat een bestaand stedelijk gebied is. Echter zijn deze uitspraken gericht op specifieke situaties. Deze uitspraken kunnen wel helpen in het bepalen of het in een situatie gaat om een bestaand stedelijk gebied.

5.4 Verwachtingen en meningen over de Ladder

Wat zijn de verwachtingen tot nu toe na de implementatie van de nieuwe systematiek van de Ladder? En wat zijn de meningen over de Ladder?

De verwachtingen over de nieuwe Ladder komen met elkaar overeen. Zo verwachten Bureau Stedelijke Planning en Stibbe Advocaten (2016) dat de impact van de wijziging van de Ladder beperkt zal zijn. Volgens JPR advocaten zal de manier van de toepassing van de Ladder niet veranderen (Eck, 2017).

Zo geeft adviseur van Stec Groep (persoonlijke communicatie, 19 april 2018) aan dat de werking van de nieuwe Ladder op heel veel elementen vergelijkbaar is met de oude Ladder en het fijn is dat er geen nieuwe begrippen aan de Ladder zijn toegevoegd.

Anderen verwachten ook dat de Ladder een stuk eenvoudiger is (Hendriksma, 2017). Of dat de vernieuwde Ladder meer duidelijkheid biedt (Ons Retailand, 2017). De NVM (2017) is blij met de vereenvoudiging van de Ladder. De procedures van ruimtelijke ontwikkelingen moet namelijk versneld worden (NVM, 2017). Medewerker van de gemeente Ede (persoonlijke communicatie, 23 mei 2018) geeft aan dat het doel van de nieuwe Ladder in principe hetzelfde is gebleven. De Ladder is iets makkelijker en duidelijker geworden.

Volgens Adviseur 1 van Bureau Stedelijke Planning (persoonlijke communicatie, 9 mei 2018) is de Ladder simpeler opgeschreven en makkelijker. In de praktijk is er niet veel veranderd.

Hieruit is op te maken dat de Ladder nog steeds goed onderbouwd moet worden, maar dat de systematiek van de Ladder is behouden. Volgens de bronnen is de Ladder makkelijker en eenvoudiger geworden.

Er zijn echter wel verschillende meningen over de Ladder als instrument. Zo wordt de Ladder gezien als een goed instrument om tot goede ontwikkelingen te komen. Het dwingt mensen

om goed na te denken over het plan (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

De Ladder helpt ook tot het maken van goede pragmatische afwegingen en bij het bewust zijn van de gevolgen om zomaar overal ontwikkelingen door te voeren (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). De Ladder kan dus als iets positiefs worden gezien. Maar er zijn ook wel kritiekpunten op de Ladder. Zo is het bijvoorbeeld nog wel lastig om de Ladder goed te onderbouwen bij functies als recreatiewoningen of hotels (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018).

De oud-gedeputeerde van de provincie Gelderland (persoonlijke communicatie, 3 mei 2018) geeft aan dat de Ladder een logisch instrument is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. Bij ontwikkelingen moet de goede ruimtelijke ordening goed worden onderbouwd. Het is alleen gek dat daarvoor de Ladder nodig is (Oud-gedeputeerde provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Gemeenten zouden eigenlijk al automatisch zonder Ladder goed moeten nadenken of er behoefte is aan een ontwikkeling.

Het is eigenlijk een tragiek dat de Ladder nodig is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen (Oud-gedeputeerde provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Het Rijk en de provincie zouden ook zonder de Ladder kunnen ingrijpen, door bijvoorbeeld een reactieve aanwijzing (Oud-gedeputeerde provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2018).

De projectleider van de Ladder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2018) zei het volgende over de Ladder:

“Het voegt in ieder geval toe, het feit dat duidelijk is gemaakt dat op een regionaal niveau moet worden gekeken naar die behoefte. Dat zit niet heel erg expliciet in het begrip een goede ruimtelijke ordening. Of wellicht zit het daar wel in, maar daar toetst de rechter niet op.” (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

De Ladder is dus een nuttig instrument om na te denken over de ontwikkeling van een plan. Bij het nadenken of er bijvoorbeeld behoefte is en of de ontwikkeling ook binnenstedelijk kan. Het is alleen jammer dat dit via de weg van de Ladder wettelijk moest worden opgelost. Gemeenten zouden zonder de Ladder eigenlijk al kritisch moeten nadenken over de behoefte van ontwikkelingen en met het duurzaam omgaan van de ruimte. Desondanks is de Ladder dus wel noodzakelijk aangezien niet alle gemeenten in Nederland hiermee rekening hielden. Door de invoering van de Ladder kan de Raad van State nu wel toetsen of er behoefte is naar de ontwikkeling. Daarom is de Ladder een nuttig en noodzakelijk instrument. Het kan zorgen voor een extra check.

5.5 Werking van de Ladder

Nu de verwachtingen en de meningen over de Ladder bekend zijn zal in het kort worden ingegaan op de werking van de Ladder. Hierop is ingegaan op doelbereik en doeltreffendheid van de Ladder.

5.5.1 Doelbereik van de Ladder

In het theoretisch kader stond het volgende over doelbereik: *“Het doelbereik geeft aan in hoeverre het gestelde doel is bereikt.”* (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004, p. 32).

Om het doelbereik te achterhalen is het noodzakelijk om een duidelijk beeld te hebben van het doel van de Ladder. Het doel van de Ladder is het zorgvuldig en duurzaam omgaan met de ruimte (Kenniscentrum InfoMil, z.j. c). Dus het voorkomen van leegstand (door de behoefte te onderzoeken) en het duurzaam omgaan van de ruimte (eerst kijken of de ontwikkeling binnenstedelijk kan). Hier sluit ook gelijk de compacte stadgedachte bij aan.



Het doel van de Ladder wordt behaald. Dit komt doordat het verplicht is om bij het bestemmingsplan in de toelichting de Ladder te onderbouwen.

De Ladder is een beroepsgrond (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018). Er kan beroep worden ingesteld tegen de Ladderonderbouwing en als dit wordt gedaan dan gaat de Raad van State hierop toetsen. Als blijkt dat er bijvoorbeeld geen behoefte is aan het plan dan doet de Raad van State hier een uitspraak over. Is er geen behoefte dan kan het plan terug naar de tekentafel. Hiermee wordt voorkomen dat er voor de leegstand wordt gebouwd. Doordat de Ladder wettelijk is opgenomen dwingt het gemeenten om na te denken over duurzaam omgaan met de ruimte.

5.5.2 Doeltreffendheid van de Ladder

In het theoretisch kader stond het volgende over doeltreffendheid (effectiviteit): *“De doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het beleid (de inzet van het instrument) de beoogde doelstellingen heeft verwezenlijkt. Dit verschilt van het doelbereik. Het doelbereik geeft aan in welke mate het gestelde doel is bereikt, de doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het gevoerde beleid (of de inzet van het instrument) hieraan heeft bijgedragen.”* (Wielen, Vreke, Reinhard, & Bos, 2004, p. 32).

Voordat de Ladder ingevoerd werd was het al verplicht dat in de toelichting van het bestemmingsplan werd beschreven of het plan binnen een goede ruimtelijke ordening past. Hierbij moet een uitvoerbaarheidstoets worden gemaakt. Wettelijk is het nu ook nog verplicht dat het plan past binnen een goede ruimtelijke ordening. Hierbij werd deels ook al gekeken of het plan uitvoerbaar was. Toch ontstond er nog leegstand van bijvoorbeeld kantoren. Om dit tegen te gaan is hiervoor de Ladder ingevoerd. De Ladder draagt hiermee bij aan een goede ruimtelijke ordening. Hiermee heeft het instrument bijgedragen aan de doeltreffendheid. Hoewel de goede ruimtelijke ordening grotendeels de doeltreffendheid omvat. Maar de Ladder gaat strikter in op het doel, duurzaam omgaan van de ruimte, dan de onderbouwing van een goede ruimtelijke ordening.

5.6 Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven over het instrument de Ladder voor duurzame verstedelijking. De Ladder kent nog een korte geschiedenis. In deze tijd zijn er problemen aan het licht gekomen. Hiermee werd duidelijk dat het Rijk iets aan de Ladder moest gaan doen. Daarom heeft het Rijk een probleemanalyse over de Ladder uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn voorgelegd aan een expertteam en een klankbordgroep. Hierna zijn een aantal concept versies van de nieuwe Laddertekst opgesteld. Uiteindelijk is hieruit de nieuwe systematiek van de Ladder voortgekomen en per 1 juli 2017 opgenomen in de Rijkswetgeving het Bro.

In de nieuwe systematiek kent de Ladder geen treden meer. De Ladder moet echter nog wel onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan. Daarbij moet worden onderzocht of het plan betrekking heeft op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Blijkt dit zo te zijn dan zal moeten worden gekeken of er behoefte aanwezig is naar de ontwikkeling. Hierbij is het onderzoeksgebied van de ontwikkeling van belang en het onderscheid tussen kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Als dit is onderbouwd zal worden gekeken of de ontwikkeling binnen- of buiten het bestaand stedelijk is. Als de ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied is dan moet worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet opgevangen kan worden in het bestaand stedelijk gebied. Is dit allemaal aangetoond dan is de Ladder onderbouwd.

Bij de nieuwe systematiek van de Ladder is ook een nieuw lid toegevoegd. De Laddertoets kan namelijk bij een uitwerkings- of wijzigingsplan worden doorgeschoven naar de vaststelling van het uitwerkings- of wijzigingsplan. Daarbij is het wel van belang dat dit wordt vermeld in het moederplan.



Geconcludeerd kan worden dat de Ladder tot op heden een lastig planningsinstrument was. Dit komt met name door de onduidelijke begrippen als, “nieuwe stedelijke ontwikkeling”, “behoefte” en “bestaand stedelijk gebied”. De Raad van State heeft de afgelopen jaren uitspraken gedaan over de Ladder en de begrippen. Deze uitspraken helpen bij het onderbouwen van de begrippen in de Laddertoets. Echter per situatie moet goed worden gekeken of het begrip goed onderbouwd is. Er zijn namelijk geen harde grenzen aanwezig. De verwachtingen van de nieuwe Ladder zijn daarom ook dat de toepassing van de Ladder hetzelfde blijft en dat de nieuwe Ladder duidelijker en eenvoudiger is. In de toekomst zal de Ladder verder worden geïmplementeerd in de Omgevingswet.

De Ladder draagt bij aan het doel om zorgvuldig en duurzaam om te gaan met de ruimte. De compacte stad gedachte sluit hierbij aan. Hierop is de Ladder strikter dan alleen de onderbouwing van een goede ruimtelijke ordening. Echter de doeltreffendheid van de Ladder wordt ook behaald door de goede ruimtelijke ordening.

Deze informatie over de Ladder voor duurzame verstedelijking is van belang voor het vervolg van het onderzoek. Hiermee kan onder andere worden gekeken hoe de doorwerking van de Ladder verloopt binnen de provincie Gelderland, maar ook hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden.



6. Doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland

De doorwerking van de Ladder vanuit het Rijk binnen de provincie kan van grote invloed zijn op ontwikkelingen binnen de provincie. Dit heeft direct ook gevolgen voor de onderbouwing van de Ladder. Bij de gemeente Heerlen zijn ze daar in 2013 achtergekomen. Er ging destijds een streep door een deel van de Hoensbroekse nieuwbouwwijk Overbroek. Dit kwam doordat tijdens de procedure van het bestemmingsplan, de Provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg werd ingevoerd. Deze verordening hield rekening met de verwachte krimp in deze regio. Het gevolg was dat er een streep door het woningbouwplan ging (Roelofsen, 2015). De verwachte krimp had namelijk gevolgen voor de behoefte van het plan. Zo blijkt maar dat de doorwerking van de Ladder binnen de provincie invloed kan hebben op de onderbouwing van de Ladder. Deze doorwerking kan plaatsvinden binnen de provinciale verordening, provinciaal beleid, afspraken in regio's, maar ook in gesprekken tussen de provincie en de gemeente. Om de doorwerking in kaart te brengen zal de provincie Gelderland als casus worden onderzocht.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag: *Wat is de doorwerking van de Ladder uit de Rijkswetgeving het Bro binnen de provincie Gelderland?*

In paragraaf 6.1 staat eerst in het algemeen beschreven wat het verband is tussen de provincies en de Ladder. In paragraaf 6.2 staat de provincie als casus weergegeven. De doorwerking van de Ladder staat in deze paragraaf centraal. Hierna volgt paragraaf 6.3 over hoe de provincie Gelderland de Ladder toetst en daarbij de belangen van de provincie toetst. Het hoofdstuk is afgesloten met een deelconclusie.

6.1 Algemeen verband provincies en de Ladder

In het projectkader is al ingegaan dat de provincie de mogelijkheid heeft om de Ladder in de provinciale verordening op te nemen. Daar waren nog wel eens problemen mee.

Voordat de oude Ladder was aangepast waren er al verschillende geluiden over de mogelijkheid dat de provincie de Ladder kan uitbreiden in de provinciale verordening. Zo vindt Daan Korsse (2015) het kwalijk dat de provincies de Ladder op hun eigen wijze uitwerken. De provincies voegen eigen regels toe aan de Ladder (in provinciale regelgeving). Nu is het probleem dat in elke provincie andere regels aanwezig kunnen zijn. Hij stelt voor dat een goede Ladder in elke provincie hetzelfde zou moeten zijn (Korsse, 2015). Henk Gierveld (2015) geeft aan dat de verschillende Ladders het gemeentelijke bestuursorganen moeilijk maakt om bestemmingsplannen te maken die aan de Ladders voldoen.

Bij de aanpassing van de Ladder is nagedacht om de mogelijkheid dat de provincie de Ladder verder kan uitwerken binnen de provinciale verordening af te schaffen. Zo geeft de projectleider van de Ladder van het ministerie van BZK (persoonlijke communicatie, 1 mei 2018) aan dat er een suggestie was om de provinciale rol te beperken bij de Ladder. Maar dit vond het Rijk niet kunnen omdat het verstedelijkingbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies. De provincie moet namelijk de balans tussen buiten- en binnenstedelijke ontwikkelingen in de gaten houden. Er is ook overwogen om de Ladder uit het Bro te schrappen en dan een instructie te geven aan de provincies. Dan zouden de provincies op een bepaalde manier de Ladder opnemen in de verordening. Hier waren gemeenten op tegen omdat er dan heel veel verschillen zouden kunnen ontstaan tussen provincies. Dit is uiteindelijk niet gedaan. Er is wel gezegd tegen de provincies dat als ze iets opnemen met betrekking tot de Ladder in de verordening, dat dat moet stroken met de Ladder uit het Bro (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).

Planbegeleider 1 (persoonlijke communicatie, 17 mei 2018) van de provincie Gelderland vindt het fijn dat het Rijk de mogelijkheid biedt dat de Ladder binnen de provincie verder kan worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld in een provincie waar krimp een issue is, kan de Ladder hierop worden aangevuld. Er kan dan worden getoetst aan de effecten op krimp (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).



Zo heeft de provincie Zuid-Holland een eigen uitwerking van de Ladder. Echter na aanleiding van de aanpassing van de Ladder in het Bro heeft Zuid-Holland besloten om de uitwerking van de Ladder ongedaan te maken. De Zuid-Hollandse variant van de Ladder is niet meer nodig na deze aanpassing (Provincie Zuid-Holland, 2017). Dit staat ook vermeld in het programma ruimte actualisering van de provincie Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2018 c).

De doorwerking van de Ladder binnen de provinciale verordening kent dus voor- en nadelen. Het voordeel is dat de provincies specifieke aanvullende regels kunnen toevoegen die van belang zijn voor de provincie. Het nadeel is dat de gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan ook hier aan moet voldoen. Naast de provinciale verordening hebben provincies ook andere relaties met betrekking tot de Ladder uit het Bro:

- *“Provincies geven soms aanvullingen op de Ladder. Soms betitelen zij extra ontwikkelingen en plansituaties als Ladderplichtig, soms voeren zij additionele afwegingen in de Ladder in.*
- *Provincies geven soms aanwijzingen hoe de Ladder moet worden toegepast. Dan kan het gaan om bijvoorbeeld welke behoefteeraming dient te worden gebruikt, of hoe tegen leegstand, typen doelgroepen of vraagsegmenten moet worden aangekeken.*
- *Provincies stellen soms de voorwaarde dat plannen voldoen aan regionale programmering en/of regionaal moeten zijn afgestemd, op een wijze vastgesteld door de provinciale verordening.*
- *Provincies kunnen aanwijzingen geven om plannen te actualiseren en/of te deprogrammeren als zij aantoonbaar niet aan de behoefte en/of de Ladder voldoen.”* (Kenniscentrum InfoMil, z.j. g).

De provincies kunnen dus ook bijvoorbeeld aanwijzingen geven hoe de Ladder toegepast moet worden. Deze en andere mogelijkheden die de provincies hebben kunnen van invloed zijn op de onderbouwing van de Ladder. Daarom zal in paragraaf 6.2 worden ingegaan op de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland.

6.2 Doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland

6.2.1 Context provincie Gelderland

Toen de Ladder in 2012 werd ingevoerd was de provincie Gelderland bezig met de totstandkoming van de omgevingsvisie. De onderdelen van de Ladder, over wat is de behoefte van de ontwikkeling, wat is bestaand stedelijk gebied sloot goed aan op hoe de provincie Gelderland wilde gaan werken. Daarom is de Ladder centraal gezet in het beleid van de provincie. De provincie Gelderland vindt de Ladder namelijk belangrijk (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Hieruit is op te maken dat de provincie Gelderland aansluit op de werkwijze van de Ladder. Binnen de provincie Gelderland zijn gegevens/prognoses aanwezig die direct en indirect invloed hebben op de Ladder. In deze subparagraaf is in het kort de context van de provincie Gelderland geschetst. Hierbij is ingegaan op de bevolking, verstedelijking, bodemgebruik en het beleid van de provincie Gelderland.

Bevolking en verstedelijking

De provincie Gelderland kent een bevolking van ruim twee miljoen inwoners (CBS, 2018). De prognose is dat de bevolking binnen de provincie verder zal toenemen richting 2035. Dit is ook het geval bij het aantal particuliere huishoudens. In tabel 10 staan de cijfers hierover weergegeven.

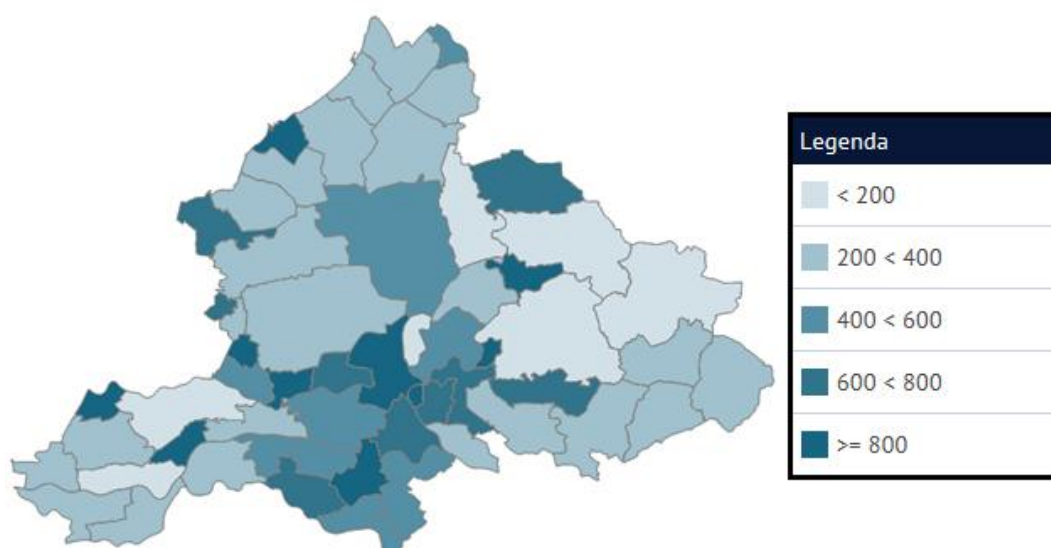


	Bevolkingsprognose (aantal)	Prognose particuliere huishoudens (aantal)
2015	2.026.578	888.895
2020	2.070.619	929.286
2025	2.091.286	954.326
2030	2.103.585	968.347
2035	2.109.587	972.895

Tabel 10 Bevolkingsprognose en prognose particuliere huishoudens provincie Gelderland, bron: (CBS / Bewerking Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 2017)

Een toename van het aantal huishoudens betekent ook dat het aantal woningen zal toenemen. Deze zullen binnen of buitenstedelijk moeten worden gerealiseerd. Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken zal vaak de Laddertoets om de hoek komen kijken.

Hoe zit het met de verstedelijking van de provincie Gelderland? De indicator bevolkingsdichtheid kan daar antwoord op geven. De bevolkingsdichtheid is in het zuiden van de provincie hoog. Dit is ook duidelijk weergegeven in figuur 7. Hoe donkerder de kleur blauw, hoe meer inwoners daar aanwezig zijn binnen een vierkante kilometer. Dit is ook te verklaren want in het zuiden bevinden zich de steden Arnhem en Nijmegen. Daarnaast is de bevolkingsdichtheid in een paar gemeenten in het noorden en westen van Gelderland hoog. In het zuidwesten en in het oosten (de Achterhoek) is de bevolkingsdichtheid lager.



Figuur 7 Bevolkingsdichtheid gemeenten in provincie Gelderland, bron: (CBS / Bewerking Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 2017)

Deze bovenstaande gegevens geven aan dat er binnen provincie het aantal huishoudens zal toenemen. Dit kan leiden tot meer ontwikkelingen van bijvoorbeeld nieuwbouwwoningen. Daarbij is het voor gemeenten van belang om te weten hoe de provincie Gelderland hiermee zal omgaan. Indirect kan dit weer gevolgen hebben op de onderbouwing van de Ladder.

Daarnaast kan aan de hand van het bodemgebruik binnen de provincie Gelderland worden ingezien hoe het bestaand en buiten bestaand stedelijk gebied van de provincie is. In tabel 11 staan gegevens die hierop betrekking hebben. Het bebouwd terrein is in de afgelopen jaren toegenomen en direct hierop is het agrarisch terrein afgenomen. Opmerkelijk is wel dat het bos en open natuurlijk terrein ook is toegenomen. Aangezien het agrarisch terrein meer is afgenomen dan de toename van het bos en open natuurlijk terrein kan worden geconcludeerd dat het buiten bestaand stedelijk gebied in de provincie is afgenomen. Dit komt onder andere door de toename van het bebouwd terrein.

	Totale oppervlakte (ha)	Totaal bebouwd terrein (ha)	Totaal agrarisch terrein (ha)	Totaal bos en open natuurlijk terrein (ha)
2010	513.651	45.200	301.844	114.460
2012	513.630	46.480	300.518	114.830
2015	513.630	47.213	298.443	115.427

Tabel 11 Bodemgebruik provincie Gelderland, bron: (CBS, 2017)

Beleid over duurzame verstedelijking

Het beleid van de provincie Gelderland is zoveel mogelijk gericht op binnenstedelijk bouwen (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). De provincie Gelderland zet zich in voor vitale steden en dorpen en ook voor duurzame verstedelijking (Provincie Gelderland, 2018 a). De Omgevingsvisie Gelderland biedt hiervoor de volgende handvatten:

- *“versterking van de stedelijke netwerken, gecombineerd met aandacht voor de vitaliteit van kleine kernen en dorpen;*
- *een basis voor het terugdringen van leegstand en overcapaciteit in plannen;*
- *zorgvuldige locatie-afwegingen die voortbouwen op de kwaliteit en de kracht van het bestaande en anticiperen op veranderingen in de toekomst, zonder het uitgaan van het bestaande tot dogma te verheffen;*
- *een basis voor regionale afspraken over wonen en werken.”* (Provincie Gelderland, 2018 a).

Uit de omgevingsvisie is op te maken dat de provincie duurzaam wil omgaan met de ruimte, maar ook inspeelt op de compacte stadgedachte. Daarbij zijn regionale afspraken over wonen en werken van belang, terugdringen leegstand, zorgvuldig locatie-afwegingen en versterking van de stedelijke netwerken. De Ladder is bij uitstek een instrument voor het duurzaam omgaan van ruimte, dus voor duurzame verstedelijking. In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de doorwerking van de Ladder binnen de provincie in de ruimtelijke ordening. Dit is op het gebied van regelgeving, beleid en de toetsing van de Ladder.

6.2.2 Provinciale verordening Gelderland

Provincies kunnen regels opstellen ten behoeve van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Dit staat vermeld in artikel 4.1 lid 1 van de Wro (Overheid, 2016). De provinciale verordening is de regelgeving van de provincie. De provincie Gelderland kent de Omgevingsverordening Gelderland. De eerste versie van de omgevingsverordening is door de Provinciale Staten vastgesteld in 2014. Dit wordt ook wel het moederplan genoemd. Hierna zijn er een aantal wijzigingen ten gevolge van besluiten vastgesteld. De laatste geconsolideerde versie van de omgevingsverordening dateert van januari 2018 (Provincie Gelderland, 2018 b).

In de huidige verordening is te zien dat de Ladder niet is opgenomen (Provincie Gelderland, 2018 b). De Ladder zal verder niet in de toekomstige wijzigingen van de verordening worden opgenomen. Volgens de projectleider over de Ladder van de provincie Gelderland (persoonlijke communicatie, 17 april 2018) heeft het geen zin om de Ladder in de verordening van Gelderland op te nemen. Dit omdat het al staat vermeld in het Bro en daarom is het juridisch al bindend om de Ladder te onderbouwen in het bestemmingsplan. In de Omgevingsvisie Gelderland is wel een eigen draai gegeven aan de Ladder, dit is namelijk de Gelderse ladder (Provincie Gelderland, 2018 a).

De provincie is blij dat ze het op deze manier hebben opgelost. Zo zien ze dat andere provincies een eigen ladder hebben opgesteld in de verordening. De Raad van State kijkt dan of de provinciale ladder niet afwijkt van de Ladder uit het Bro (Projectleider Ladder

provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Voor een initiatiefnemer is het lastig waaraan ze zich moeten houden. Als de provincie een eigen ladder opstelt in de provinciale verordening dan moet een initiatiefnemer voldoen aan de Ladder van het Rijk en de provinciale ladder.

Ondanks het feit dat de provincie Gelderland geen eigen ladder heeft opgenomen in de provinciale verordening is het wel van belang dat begrippen die zijn vermeld in de verordening overeenkomen met die van het Rijk. In de Omgevingsverordening Gelderland staat bij het hoofdstuk “ruimte” de begripsbepaling vermeld. Hierin staat het begrip, bestaand stedelijk gebied. Dit begrip is ook van toepassing op de Ladder.

In artikel 2.1.1 lid 5 van de Omgevingsverordening Gelderland staat het begrip bestaand stedelijk gebied als volgt:

“Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.” (Provincie Gelderland, 2018 b).

In artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro staat het begrip bestaand stedelijk gebied als volgt:

“bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur” (Overheid, 2017c).

De beschrijving van het begrip bestaand stedelijk gebied uit het Bro komt overeen met de omschrijving zoals die staat vermeld in de Omgevingsverordening Gelderland. Hiermee is op te maken dat de provincie Gelderland aansluit op de begripsaanduiding van het Rijk. Dit voorkomt verwarring voor belanghebbenden.

Naast het begrip bestaand stedelijk gebied staat er in de verordening vermeld dat de Gedeputeerde Staten een Programma Werklocaties vaststelt. Per regio stellen de betrokken gemeenten een Regionaal Programma Werklocaties op. Met werklocaties worden bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel bedoeld. Daarnaast stelt de Gedeputeerde Staten een programma vast met het woningaanbod op regionaal niveau (zowel kwantitatief en kwalitatief) en een kwantitatieve opgave wonen (Provincie Gelderland, 2018 b). Met deze regionale afspraken zal rekening moeten worden gehouden bij de Ladderonderbouwing. In subparagraaf 6.2.4 zal worden ingegaan op de regio's.

6.2.3 Provinciaal beleid provincie Gelderland

Naast de provinciale verordening kent de provincie de omgevingsvisie. De eerste versie van de Omgevingsvisie Gelderland is door de Provinciale Staten vastgesteld in 2014. Dit wordt het moederplan genoemd. Na deze vaststelling zijn in de loop der jaren een aantal wijzigingen ten gevolge van besluiten vastgesteld. De laatste geconsolideerde versie van de omgevingsvisie is van januari 2018 (Provincie Gelderland, 2018 a).

Omgevingsvisie Gelderland

Een toekomstbestendig Gelderland. Daar wil Gelderland naar toe. Om hier te komen heeft de provincie twee hoofddoelen om bij te dragen aan de gemeenschappelijke opgaven, namelijk:

1. *“een duurzame economische structuur;*
2. *het borgen van de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving.”* (Provincie Gelderland, 2018 a).



Bij het doel, “een duurzame economische structuur”, wordt onder ander gesproken over het bieden van kansen aan bestaande en nieuwe bedrijven en het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat (Provincie Gelderland, 2018 a). Daarnaast wordt gesproken bij het doel, “borgen van de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving”, over het ontwikkelen met kwaliteit, het behoud en versterking van de kwaliteit in het landschap (Provincie Gelderland, 2018 a).

In de Omgevingsvisie heeft Gelderland wel een eigen Ladder opgenomen. Namelijk de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik. Doordat deze ladder niet is opgenomen in de Gelderse verordening hoeft deze ladder niet te worden onderbouwd in het bestemmingsplan. De Gelderse ladder wordt gebruikt als afwegingskader voor de vestigingsplek van stedelijke ontwikkelingen (Provincie Gelderland, 2018 a). Bij de verdieping van de Omgevingsvisie staat de Gelderse ladder als volgt beschreven:

“Het accent van stedelijke ontwikkelingen verschuift van nieuwbouw naar het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen. Voor een goede afweging van keuzes voor locaties van nieuwe gebouwen staat de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik centraal. Met deze ladder wordt een transparante besluitvorming en een zorgvuldige ruimtelijke afweging nagestreefd. Het gaat om het tijdig afwegen van kansen en mogelijkheden om bestaande gebouwen te benutten bij overwegingen van nieuwe bebouwing.

Een goede afweging volgens de ladder vraagt om kennis van de bestaande voorraad. Gekoppeld daaraan zijn er vragen over de opgaven en kwaliteiten in een gebied:

- *past de ontwikkeling bij de doelen in Gelderland? Zo ja:*
- *hoe voegt de ontwikkeling extra kwaliteit toe aan een gebied?”* (Provincie Gelderland, 2018 a).

Als juridische basis gebruikt de provincie de Ladder uit het Bro (Provincie Gelderland, 2018 a). De Gelderse ladder kan worden gezien als een soort aanvulling op de Ladder vanuit het Rijk (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Planbegeleider 2 van de provincie Gelderland (persoonlijke communicatie, 23 mei 2018) gaf aan dat de stedelijke ontwikkeling moet passen bij de doelen van de provincie en de ontwikkeling moet een bijdrage hebben aan het gebied. Dit is de kern van de Gelderse ladder zoals die ook staat geformuleerd in de omgevingsvisie. De Gelderse ladder brengt voordelen met zich mee. Zo ontbreekt het bij de Ladder vanuit het Rijk aan maatwerk, daarop is de Gelderse ladder wat concreter, het geeft maatwerk (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Bij gesprekken tussen de provincie en de gemeente over een ontwikkeling komt de Gelderse ladder aan de orde (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018; Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018).

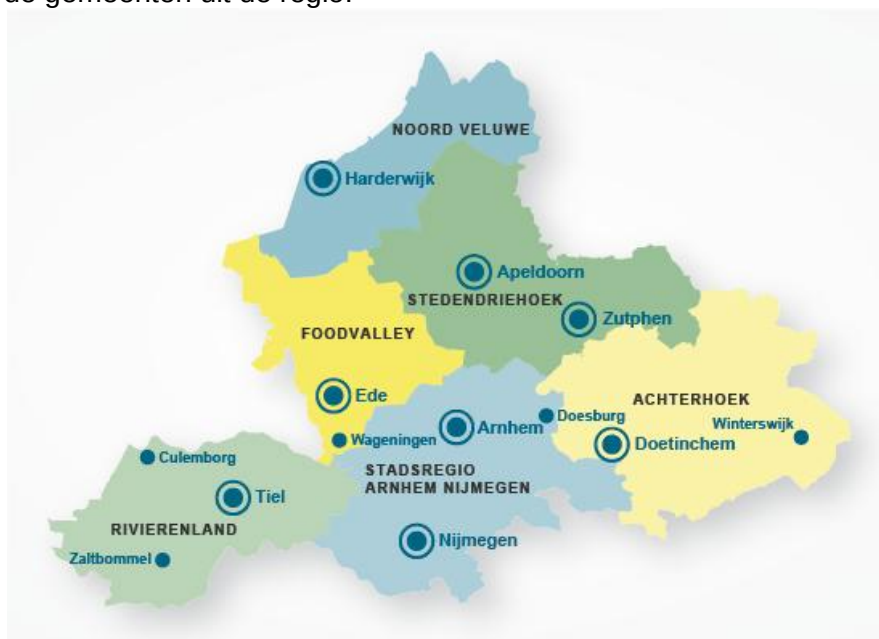
De provincie is nu bezig met het opstellen van een nieuwe visie. Namelijk de Gelderse Omgevingsvisie Gaaf Gelderland. In de zomer van 2018 liggen het ontwerp van de omgevingsvisie en het actualisatieplan omgevingsverordening ter inzage. Het doel van de provincie is om eind 2018 een nieuwe versie van de omgevingsvisie te gaan ontwikkelen (Provincie Gelderland, z.j.).

6.2.4 Regio's binnen de provincie Gelderland

Multi-level governance gaat verder dan alleen het Rijk, de provincies en de gemeenten. Er kunnen ook nog regio's aanwezig zijn. Binnen deze regio's vindt de doorwerking van het provinciaal beleid plaats. In de provincie Gelderland zijn de volgende zes regio's aanwezig: Achterhoek, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Rivierenland, Noord Veluwe, Stedendriehoek en



FoodValley. In figuur 8 is de ligging van de regio's weergegeven. Binnen iedere regio zitten de gemeenten uit de regio.



Figuur 8 Regio's provincie Gelderland, bron: (ChristenUnie Gelderland, z.j.)

Iedere regio heeft zijn eigen ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. Zo heeft de regio Achterhoek de komende jaren te maken met een bevolkingskrimp (Regio Achterhoek, 2018). Terwijl in de regio FoodValley de woningmarkt aantrekt. In deze regio moeten voor woningen nieuwe woningbouwlocaties worden gevonden (Regio FoodValley, 2018). Zo heeft dus iedere regio zijn eigen uitdagingen en kansen. Daarom maken gemeenten binnen deze regio's gezamenlijke afspraken voor de desbetreffende regio. Deze afspraken moeten stroken met de belangen vanuit de provincie. Bij de totstandkoming van regionale afspraken zit de provincie als partner aan tafel (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Deze regionale afspraken gaan over woningbouw, bedrijventerreinen en voor sommige regio's zelfs over detailhandel en kantoren (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Op regionaal niveau is er een Regionale Woonagenda en een Regionaal Programma Werklocaties (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Zo gaat er binnen de regio Noord Veluwe nu een proces lopen om tot een nieuwe woonagenda te komen (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Tijdens dit proces zal worden gekeken naar wat de woonvraag is en hoeveel woningen er moeten worden toegevoegd om te voldoen aan deze woonvraag (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). De Gedeputeerde Staten stellen bijvoorbeeld het Regionaal Programma Werklocaties vast, wat tot stand is gekomen door de gemeenten binnen de regio (Provincie Gelderland, 2018 b).

Deze afspraken zijn van belang voor de onderbouwing van de Ladder. De gegevens kunnen namelijk helpen bij de onderbouwing over of er bijvoorbeeld behoefte is voor de ontwikkeling. Daarnaast kan de provincie toetsen of bij de Ladderonderbouwing wordt verwezen naar de gemaakte regionale afspraken.

Deze afspraken moeten ook terugkomen bij de locatie onderbouwing (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Er wordt wel verwacht dat bij de onderbouwing van de Ladder wordt verwezen naar deze afspraken (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).

6.3 Controle Ladder door de provincie Gelderland

De belangen van de provincie Gelderland moeten wel gewaarborgd worden. Daarnaast is de provincie de toezichthouder van de Ladder (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Daarbij is de planbegeleider binnen de provincie een belangrijk eerste aanspreekpunt voor de gemeenten voor allerlei ruimtelijke ontwikkelingen (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Ze gaan vroegtijdig in gesprek met de gemeente over de ruimtelijke ontwikkeling (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018). Daarbij is het wel zo dat niet alle plannen ter sprake komen. De plannen die van provinciaal belang/relevant zijn worden besproken met de provincie (Projectleider Ladder provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 april 2018; Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Plannen die dus niet relevant zijn voor de provincie worden niet bekeken op de Ladderonderbouwing.

In deze paragraaf wordt besproken wat het proces is van de beoordeling van plannen vanuit gemeenten door de provincie Gelderland. Daarnaast wordt ook besproken waar de provincie Gelderland op let als zij de Ladder toetst.

6.3.1 Proces beoordeling plannen door de provincie

De provincie Gelderland overlegt met de gemeente over ontwikkelingen binnen de gemeente. Drie tot vier keer per jaar is er met elke gemeente een periodiek overleg. In dit overleg komen allerlei lopende zaken of zaken die er aan gaan komen ter sprake (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Daarnaast vinden gesprekken plaats tussen de provincie en de gemeente die een ontwikkeling wil uitvoeren.

De planbegeleider van de provincie Gelderland gaat in gesprek met de gemeente over deze ontwikkeling. Dit is een vooroverleg (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). In het eerste gesprek wordt het plan besproken en wordt gekeken of de ontwikkeling past binnen het beleid (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Daarin wordt besproken wat de provincie verwacht en wat eventuele belemmeringen zijn. De provincie geeft gemeente tips en adviezen mee (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018; Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Met de uitkomsten uit het gesprek gaat de gemeente aan de slag. Uiteindelijk maakt de gemeente een voorontwerpbestemmingsplan. In sommige gevallen mag een gemeente dit overslaan en kunnen ze direct een ontwerpbestemmingsplan maken (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). De planbegeleiders lezen het bestemmingsplan dan na. Als het plan goed is, dan krijgt de gemeente van de provincie groen licht (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Stel dat de Ladderonderbouwing nog niet goed is dan geeft de provincie een schriftelijke reactie aan de gemeente (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Bij twijfels over het plan dan kan het plan worden voorgelegd aan collega's van de provincie Gelderland in een vooroverleg. Daarnaast kunnen ook overleggen plaatsvinden met de gedeputeerden, dit wordt bepaald aan de hand van de complexiteit van het plan (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Het kan natuurlijk voorkomen dat de gemeente de reacties van de provincie niet overneemt. Dan heeft de provincie de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen en in het uiterste geval een reactieve aanwijzing te geven.

Een zienswijze wordt vanuit de provincie gezien als een noodrem. Als eerste probeert de provincie dit te voorkomen door via een gesprek eruit te komen (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Soms wordt wel een zienswijze ingediend, maar dit gebeurt een enkele keer (Planbegeleider 1 provincie

Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). De provincie probeert dit te voorkomen door steeds meer voorin het proces te zitten en daarin aan te geven wat wel en niet kan (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).

De Ladder kan ook worden doorgeschoven. Planbegeleider 2 van de provincie Gelderland (persoonlijke communicatie, 23 mei 2018) geeft aan dat het doorschuiven van de Ladder van hem mogelijk is als het via een wijzigingsprocedure gaat. Dit omdat deze plannen dan nog binnen komen bij de provincie. Als het plan via een afwijkingsbevoegdheid of een omgevingsvergunning zal worden uitgevoerd dan komt het plan niet meer langs de provincie. Dan kan de provincie het plan niet meer toetsen (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Daarom moet het via een wijzigingsprocedure zodat het plan nog door de provincie kan worden gecontroleerd.

6.3.2 Onderbouwing van de Ladder

Tijdens de gesprekken komt de Ladderonderbouwing vaak ook aan de orde. In deze subparagraaf staat weergegeven waar de provincie Gelderland op let bij toetsing van de onderbouwing van de Ladder.

De provincie Gelderland geeft aan dat bij de onderbouwing van de Ladder goed moet worden gekeken naar de maatschappelijke meerwaarde van het plan. Hierbij kan gedacht worden: voor wie is de ontwikkeling, waarom deze ontwikkeling op deze plek en wat betekent de ontwikkeling voor de omgeving. Daarnaast zal niet alleen moeten worden gekeken naar de kwantitatieve toets, maar ook naar de kwalitatieve insteek van het plan (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Kijk ook erg goed naar de ruimtebehoefte van de ontwikkeling. Daarbij is het van belang dat onderbouwd wordt waarom deze ruimte nodig is en of het niet ergens anders verwezenlijkt kan worden. Zorg ook voor transparantie. Laat zien wat zal worden ontwikkeld en waarom (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Daarbij is het van belang dat de Ladderonderbouwing een goed onderbouwd verhaal is (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).

Behoefte en het onderzoeksgebied

Het onderdeel behoefte is een belangrijk onderdeel van de Ladderonderbouwing. De provincie kijkt hier ook uitvoerig naar.

Zelf laat de provincie onafhankelijke onderzoeken uitvoeren door Primos. Dit kan een onderzoek zijn naar de bevolkingsontwikkeling. Het is van belang dat de gemeente hiermee rekening houdt. Op regionaal niveau zullen gemeenten onderhandelen over de hoeveelheid woningen die er toekomstig binnen iedere gemeente zullen worden gebouwd (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Binnen de regio worden hierover afspraken gemaakt in een woonagenda. Gemeenten zullen dan moeten aantonen dat de aantallen passen bij de regionale woonagenda (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Dit is de kwantitatieve onderbouwing.

Daarnaast is de kwalitatieve onderbouwing van de behoefte vanuit de provincie belangrijk. Dus de onderbouwing over de doelgroep van de behoefte en of de juiste woningen op de juiste plek staan (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018; Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Om de behoefte te onderbouwen zal het onderzoeksgebied van de ontwikkeling moeten worden bepaald. De gemeente is zelf vrij om te bepalen wat het onderzoeksgebied is (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Het is daarbij wel belangrijk dat de gemeente zelf regionale afstemming zoekt bij het proces van de

ontwikkeling (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Binnen- of buiten bestaand stedelijk gebied

De provincie heeft de voorkeur dat de ontwikkeling binnenstedelijk wordt ontwikkeld. Zo is er het programma SteenGoed benutten. Met dit programma probeert de provincie gemeenten te stimuleren om leegstaande panden te transformeren (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Deze binnenstedelijke ontwikkelingen brengen soms teveel kosten met zich mee. Extra kosten kunnen ontstaan door de vervuiling, het vastlopen van het proces of door de voorheen teveel betaalde grondkosten (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Dit kan zorgen voor een onrendabele top. Door dit programma is er een mogelijkheid voor een soort lening, om een subsidie via een revolverend fonds te krijgen bij de provincie (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Ook als de provincie ziet dat de ontwikkeling binnenstedelijk kan worden opgelost dan geven ze dat aan bij de gemeente (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

De provincie komt in een vroeg stadium in aanraking met de plannen van gemeenten. Hiermee is vroegtijdig bekend of de ontwikkelingen passen bij de belangen van de provincie Gelderland. Een goede Ladderonderbouwing kan in dat opzichte ook van belang zijn voor de provincie. Als de ontwikkeling van belang is van de provincie dan zal ook worden gekeken naar de Ladderonderbouwing.

6.4 Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland. De provincies hebben de mogelijkheid om de Ladder uit het Bro uit te werken in een eigen ladder. Daarbij is het wel van belang dat de provinciale ladder strookt met de Ladder uit het Bro. Daarnaast kunnen provincies aanwijzingen geven over hoe de Ladder moet worden toegepast. Er moet rekening worden gehouden met de regionale afspraken. Verder toetsen de provincies of de behoefte onderbouwing klopt. De provincies hebben dus invloed op de Ladderonderbouwing.

Zo ook de provincie Gelderland. De doorwerking van de Ladder is in vele opzichten zichtbaar binnen deze provincie. Gelderland zal de komende jaren gaan groeien qua bevolking en dit heeft consequenties op het binnen- en buitenstedelijk gebied van de provincie en indirect ook op de onderbouwing van de Ladder.

In de huidige Omgevingsverordening is de Ladder niet opgenomen en dit zal ook niet in de toekomstige versie gebeuren. Dit omdat de Ladder al in het Bro juridisch staat vermeld. De provincie voldoet verder wel aan de Ladder uit het Bro, zo komen de begrippen uit het Bro overeen met de begrippen in de verordening.

In de Omgevingsvisie Gelderland heeft de provincie wel een eigen draai gegeven aan de Ladder, dit is namelijk de Gelderse ladder. Doordat deze ladder niet is opgenomen in de Gelderse verordening hoeft deze ladder niet te worden onderbouwd in het bestemmingsplan. Wel moeten de plannen passen binnen de belangen van de provincie.

De Gelderse ladder, houdt in dat gemeenten rekening moeten houden met of de ontwikkeling past bij de doelen van Gelderland en hoe de ontwikkeling extra kwaliteit toevoegt aan het gebied. De Gelderse ladder wordt in gesprekken met gemeenten aangekaart.

De doorwerking van de Ladder vindt daarnaast verder plaats binnen de regio's van Gelderland. In deze regio's worden afspraken gemaakt in onder andere Regionale Woonagenda's en Regionaal Programma's Werklocaties. Deze afspraken zijn van invloed op de onderbouwing van de Ladder en sluiten aan op de belangen van de provincie.



In gesprekken tussen de planbegeleider van de provincie met de gemeente wordt de ontwikkeling van wat de gemeente wil uitvoeren besproken. Daarbij wordt de Ladderonderbouwing ook bekeken als de ontwikkeling van belang is voor de provincie. Bij de onderbouwing van de Ladder kijkt de provincie of de behoefte (kwantitatief en kwalitatief) van de ontwikkeling klopt en naar de locatie van de ontwikkeling. Het is van belang dat de Ladderonderbouwing past bij de belangen van de provincie en dat de ontwikkeling past bij de gemaakte regionale afspraken. Daarnaast probeert de provincie ook binnenstedelijke ontwikkelingen te stimuleren.

Geconcludeerd kan worden dat de Ladder verder is doorverwerkt binnen de provincie Gelderland. Dit in regelgeving en beleid, maar ook procesmatig. Ze toetsen de Ladderonderbouwing en dit wordt gedaan aan de hand van de belangen vanuit de provincie.

In hoofdstuk 7 wordt de onderbouwing van de Ladder belicht. Mogelijke informatie uit dit hoofdstuk zal daar ook ter sprake komen.



7. Onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking

Vanaf de invoering van de Ladder in 2012 hebben veel gemeenten, adviesbureaus en ontwikkelaars zich stuk gebeten op de onderbouwing van de Ladder. In de loop der tijd, is na de invoering van de Ladder, de Ladder steeds duidelijker geworden over hoe de Ladder op een goede manier onderbouwd moet worden. Dit komt vooral door de ontstane jurisprudentie van de Raad van State. Ondanks dat blijft de onderbouwing van de Ladder nog wel een hele opgave. Daarom zal in dit hoofdstuk de onderbouwing van de Ladder worden belicht.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag: *Hoe moet de Ladder voor duurzame verstedelijking goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?*

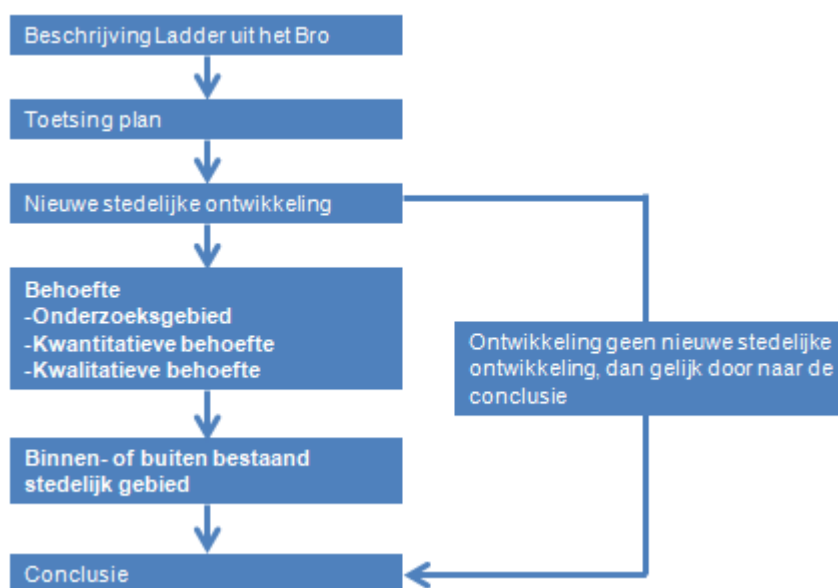
In paragraaf 7.1 en 7.2 wordt ingegaan op het schrijven van een goede onderbouwing. Dit in het algemeen en voor de bestemming wonen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

7.1 Onderbouwing van de Ladder in het algemeen

In hoofdstuk 5 is de nieuwe systematiek van de Ladder uitvoerig besproken. Daarin staan ook de begrippen van de Ladder beschreven en de jurisprudentie over deze begrippen. Om tot een goede onderbouwing van de Ladder te komen zullen een aantal stappen moeten worden doorlopen. Dit is in hoofdstuk 5 schematisch weergegeven in figuur 6. De stappen uit dit schema zullen uitvoerig in deze paragraaf en paragraaf 7.2 worden besproken. Alleen de stap om de Ladderonderbouwing uit te stellen wordt niet behandeld. Aangezien de Ladder op een gegeven moment toch moet worden onderbouwd en dit niet van toepassing is voor het beschrijven van een goede onderbouwing.

7.1.1 Structuur Ladderonderbouwing

Een handige opbouw van de Ladderonderbouwing is zoals de Ladder staat geformuleerd in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro (Overheid, 2017c). Voorafgaand aan de Ladderonderbouwing zal eerst in het kort de beschrijving van de Ladder, zoals die wettelijk is opgenomen, worden beschreven. Hierdoor weet de gebruiker/lezer over het nut en de noodzaak van de Ladder. Hierna zullen de gebruikelijke stappen van de Ladderonderbouwing worden gebruikt als structuur. De onderbouwing wordt afgesloten met een conclusie. De opbouw van de Ladderonderbouwing staat weergegeven in figuur 9.



Figuur 9 Schematische Ladderonderbouwing, bron: eigen werk

In het bestemmingsplan zal altijd aangegeven moeten worden dat de Ladder is toegepast. Ook als blijkt dat de ontwikkeling geen nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Door dit te doen weet de toetser en lezer dat de Ladder is betrokken bij de ontwikkeling. Is de ontwikkeling geen nieuwe stedelijke ontwikkeling dan kan gelijk door worden gegaan naar de conclusie van de Laddertoets. Is de ontwikkeling wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling dan moet de behoefte en of het gaat om een binnen- of buiten bestaand stedelijk gebied worden onderbouwd.

Uiteindelijk kan een ieder bepalen hoe de structuur van de Ladderonderbouwing wordt opgebouwd. Hoewel het handig is om de structuur op te bouwen aan de hand zoals deze in de Ladder staat geformuleerd artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro (Overheid, 2017c).

7.1.2 Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Voorafgaand aan de onderbouwing is het van belang om te weten of de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Is dit het geval dan moet de Laddertoets worden uitgevoerd. Is dit niet het geval, dan hoeft de Laddertoets niet te worden uitgevoerd. Stel het is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling dan is het nog wel noodzakelijk om dit aan te geven in de toelichting van het bestemmingsplan. Hiermee is dan aangetoond dat wel naar de Ladder is gekeken. Er is sprake van “nieuw” als het ruimtelijk besluit meer bebouwing toestaat dan het voorheen geldende planologische plan (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d). Zo kijkt de gemeente Ede eerst of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daar geeft de jurisprudentie een aantal handvatten voor (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). In subparagraaf 5.3.2 staan uitspraken van de Raad van State over wanneer iets een nieuwe stedelijke ontwikkeling is of wanneer juist niet.

Er zijn functies waarbij het niet helemaal zeker is of het een stedelijke ontwikkeling is. Bij wonen is het wel duidelijk, maar er zijn altijd twijfelgevallen. Over het algemene beeld is de ondergrens heel laag (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).

7.1.3 Behoefte

De behoefteonderbouwing bestaat uit vele elementen die van belang zijn voor de onderbouwing. Dit zijn elementen over: het onderzoeksgebied, kwantitatieve- en kwalitatieve behoefte. De ontwikkelingsgrote en functie bepaald hoe complex deze onderbouwing kan zijn. In subparagraaf 5.3.3 staan uitspraken van de Raad van State over het begrip behoefte die ook van belang kunnen zijn voor de onderbouwing.

Onderzoeksgebied (verzorgingsgebied)

Aan de hand van de aard en de omvang van de ontwikkeling zal de grote van het onderzoeksgebied moeten worden bepaald (Overheid, 2017a). Het onderzoeksgebied is per ontwikkeling verschillend. Zo hebben logistieke bedrijventerreinen een grote reikwijdte (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Het is belangrijk dat het onderzoeksgebied zoveel mogelijk in overeenstemming is met de feitelijke marktsituatie. Dit houdt in dat de begrenzing van het gebied moet samenvallen met de vraag en aanbod relaties (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, p. 15). Het onderzoeksgebied moet heel goed worden afgebakend. Daarbij moet worden gekeken wat de reikwijdte van het plan is en hoe groot het plan is. Dit is essentieel en van daaruit kan makkelijker naar bepaalde uitkomsten worden gewerkt. Daarbij moet goed onderbouwd zijn waarom de ontwikkeling op de desbetreffende locatie moet komen (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Dus in de onderbouwing zal dan de argumentatie over het gekozen onderzoeksgebied worden beschreven. Dit is het startpunt om de behoefte van de ontwikkeling te kunnen onderbouwen. Daarnaast is de regio waar de ontwikkeling onder valt ook van belang. Zo geeft de gemeente Ede aan dat de meeste plannen van de gemeente Ede binnen de FoodValley regio kan worden afgestemd. Is de regio overstijgend dan kan er met de provincie in overleg worden gegaan over wie er nog meer kunnen worden betrokken (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).



Behoeftte naar de ontwikkeling

Nu het onderzoeksgebied is bepaald kan de behoefte worden onderbouwd. Maar hoe kan dat op een goede manier worden gedaan? De behoefte kent een onderscheid in kwantitatieve behoefte en kwalitatieve behoefte.

Er zal bij de onderbouwing van de behoefte eerst moeten worden ingegaan op de kwantitatieve behoefte en vanuit daaruit de kwalitatieve behoefte. Door ook de kwalitatieve behoefte toe te passen wordt de onderbouwing versterkt (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Het is zelfs mogelijk dat er kwantitatief gezien geen behoefte is naar bijvoorbeeld kantoren. Er kan een overaanbod aanwezig zijn, maar op kwalitatief niveau kan bijvoorbeeld een groot tekort zijn aan kantoren op stationslocaties, multifunctionele plekken (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Hieruit is op te maken dat de onderbouwing van de behoefte ook specifiek kan gaan om de kwalitatieve behoefte en toch kan doorgaan ondanks dat er geen kwantitatieve behoefte is. Er is namelijk naar een specifieke, in dit geval de locatie van kantoren, behoefte.

Bij de onderbouwing van de behoefte zal gelet moeten worden op de vraag, aanbod en plancapaciteit (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018; Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Bij de vraag gaat het erom of er vraag is in de markt naar de ontwikkeling. Het aanbod is wat er al op de markt aanwezig is (het bestaande aanbod). Bij het beoordelen of een bestaand aanbod aanwezig is hoeft geen rekening te worden gehouden met stedelijke ontwikkelingen wat tijdens het vaststellen van het plan onvoldoende concreet was (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Daarnaast zal wel rekening moeten worden gehouden met de ontwikkeling wat feitelijk nog niet is gerealiseerd, dit is de harde plancapaciteit (Kenniscentrum InfoMil, z.j. d). Deze ontwikkelingen kunnen al in bestemmingsplannen zijn vastgesteld of op de planning staan.

Welke gegevens betrekken bij de onderbouwing van behoefte?

Voor de onderbouwing zijn gegevens (feiten en cijfers) nodig om de behoefte te kunnen beargumenteren. Gebruik daarvoor de meest actuele cijfers (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Dit kan door het betrekken van onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten. Een verwijzing in de onderbouwing naar deze rapporten kan soms al volstaan (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Maar gebruik daarnaast ook de visies en de afspraken met de provincie, de regio of gemeenten. Deze gegevens kunnen worden gezien als basis voor de onderbouwing (Overheid, 2017a; Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Hierbij kan gedacht worden aan regionale woonprogramma's of regionale programma's werklocaties (Planbegeleider 2 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). Zo gebruikt onder andere de gemeente Ede ook het beleid van de provincie en de woonagenda van de regio voor de onderbouwing van de Ladder (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018). De prognose van de provincie kan ook worden gebruikt. De provincie stelt namelijk een prognose beschikbaar (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).

Gegevens die verder van toepassing kunnen zijn:

- Voor werkgelegenheid cijfers van de databank Stichting Lisa (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- Bij bedrijventerreinen kijk naar de toename van banen (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).
- Prognoses van het CPB en kijk ook naar de cijfers uit het verleden (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).



- Voor kantoren en bedrijfsruimte kunnen gegevens worden gebruikt als, samenwerkingsverbanden van gemeenten of het IBIS. Het IBIS is een informatiesysteem voor bedrijventerreinen. Daarin moet elke gemeente elk jaar aangeven over wat de voorraad is van bedrijventerreinen (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Dit zijn nog maar een aantal gegevens wat kan worden toegepast om tot een goede argumentatie te komen bij de onderbouwing van de behoefte. Voor de onderbouwing kunnen databestanden aan elkaar gekoppeld worden (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Bij de onderbouwing zal wel voldoende actuele, concrete en cijfermatige gegevens moeten worden toegepast (Overzichtsuitspraak over de Ladder, 2017). Na de behoefte onderbouwing zal er worden gekeken of de ontwikkeling binnenstedelijk of buitenstedelijk is.

7.1.4 Binnen- of buiten bestaand stedelijk gebied

Voor de onderbouwing van de Ladder maakt het nogal een verschil of de ontwikkeling binnenstedelijk of buitenstedelijk is. Ten eerste zal bij de onderbouwing moeten worden aangegeven om wat voor soort ontwikkeling het gaat. Daarbij begint de strijd al, is de ontwikkeling wel binnenstedelijk?

Om daarachter te komen kan eerst worden gekeken naar de huidige bestemming. Is de bestemming agrarisch dan is het een buiten bestaand stedelijk gebied. Is het een bestemming bedrijventerrein of wonen dan is het een bestaand stedelijk gebied (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Is hiermee op te maken dat de ontwikkeling plaatsvindt binnen het bestaand stedelijk gebied, geef dit dan aan in de onderbouwing.

Als er nog geen duidelijkheid is over wat voor soort gebied het is, dan zal verder onderzoek gedaan moeten worden.

Dan kan worden gekeken naar de definitie in het Bro en wat de jurisprudentie erover zegt (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). In subparagraaf 5.3.4 staan uitspraken van de Raad van State over wanneer iets een bestaand stedelijk gebied is of als het gaat om een buiten bestaand stedelijk gebied, hoe dit onderbouwd kan worden.

In uitzonderlijke gevallen is het niet duidelijk of het een bestaand stedelijk gebied is. Dit is het grijze gebied. Daarin zal zelf moeten worden afgewogen en moeten worden gemotiveerd waarom het wel een binnen bestaand stedelijk gebied is.

Onderbouwen buiten bestaand stedelijk gebied

Als blijkt dat het gaat om een ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied, dan moet worden onderbouwd waarom het niet binnenstedelijk opgevangen kan worden.

Voor de onderbouwing zal moeten worden gekeken naar alternatieve locaties. Deze locaties moeten worden afgewogen op of ze geschikt/beschikbaar zijn (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Dit is een vrij complexe opgave. Daarbij kunnen bijvoorbeeld sportvelden of elk parkje in de stad worden meegenomen. Daar kan heel erg in worden doorgeslagen (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Het is niet wenselijk om alle parkjes vol te bouwen. Het is mogelijk om een eindeloze lijst met theoretische mogelijkheden op te stellen. Maar het is niet mogelijk om elk pand dat leeg staat financieel te kunnen slopen/ombouwen naar een andere functie (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Er zal goed moeten worden onderbouwd waarom de desbetreffende ontwikkeling niet kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied. In subparagraaf 5.3.4 staan uitspraken van de Raad van State met argumenten waarom de ontwikkeling toch buitenstedelijk plaats kan gaan vinden. Dit kunnen argumenten/redenen zijn over financiële haalbaarheid en planologische-juridische belemmeringen (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten,

2016, pp. 19-20). Maar het kan ook zijn dat de behoefte naar de ontwikkeling groter is dan de mogelijkheden om in het bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen (Gemeente Korendijk: Bestemmingsplan "Uitbreiding Goudswaard", 2014).

Om tot een goede onderbouwing van de Ladder te komen is het dus van uiterst belang dat de argumentatie, als het gaat om een buitenstedelijke ontwikkeling, goed is geformuleerd.

7.1.5 Algemene tips/opmerkingen voor een Ladderonderbouwing

Naast de algemene onderdelen van de onderbouwing kan er ook gelet worden op andere zaken die kunnen helpen bij de onderbouwing. In deze subparagraaf worden een aantal tips/opmerkingen beschreven ter ondersteuning van de onderbouwing. Deze tips/opmerkingen zijn geanalyseerd uit de documenten en interviews. In thema's staan deze weergegeven.

Proces

Het is belangrijk dat niet op het laatste moment wordt gedacht dat een Ladderonderbouwing moet worden gemaakt. De onderbouwing moet worden gebaseerd op voorafgaande feiten. De volgende tips kunnen hierbij helpen:

- In beleid en regionale programmering al aangeven wat voor ontwikkelingen er in de toekomst kunnen komen (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).
- Baseer de onderbouwing van de Ladder op een visie, hierdoor kan gezegd worden dat de ontwikkeling bijdraagt aan de doelen die in de visie zijn gesteld (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018).
- Pas de Ladder zorgvuldig en op tijd toe (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, pp. 13-14). Het proces van de ontwikkeling van het plan is belangrijk. Besteed in het begin aandacht voor het bepalen welke stakeholders erbij zullen worden betrokken (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Ladder tekstueel

Tekstueel moet de onderbouwing goed in elkaar zitten. De volgende tips kunnen hieraan bijdragen:

- De Ladder intern of extern laten toetsen (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).
- De argumentatie van de Ladder is een belangrijk onderdeel van de onderbouwing (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- De Ladder moet een goed verhaal zijn (Oud-gedeputeerde provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2018).
- Niet vastbijten aan de jurisprudentie, maar per situatie bekijken. Zorg voor een houdbaar verhaal over: doelgroep, programma, locatie en de aanleiding (Gerritsen, 2015).
- Gebruik de Ladderonderbouwing om duidelijk uit te leggen waarom deze ontwikkeling op deze plek. Door zo'n onderbouwing is het makkelijker uit te leggen waarom dit plan uitgevoerd zal worden. Dit helpt als iemand bezwaar maakt om stand te houden bij de Raad van State (Planbegeleider 1 provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Zo gebruiken bureaus ook de Ladder om plannen beter te maken. Hierdoor is er ook een goede motivering over het plan (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke communicatie, 1 mei 2018).
- Voor het schrijven van een goede onderbouwing is de regel van de Ladder van belang. Wat het Rijk cruciaal vindt staat beschreven in de Ladder. Dit is ook toegelicht in de Nota van Toelichting bij het Bro en de handreiking is daarop nog uitgebreider op ingegaan (Projectleider Ladder ministerie van BZK, persoonlijke



communicatie, 1 mei 2018). Kijk wat de jurisprudentie zegt over de Ladder (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Provincie

Bij de Ladderonderbouwing is het ook van belang dat wordt voldaan aan de belangen van de provincie. De volgende tips kunnen hierbij helpen:

- Hou er rekening mee dat de provincies een nader invulling kunnen geven aan de Ladder (Kenniscentrum InfoMil, z.j. g).
- Kijk of de ontwikkeling aansluit op het beleid en de doelstellingen van de provincie (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- Hou rekening met de rol van de provincie (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, p. 15).

Uit deze tips is duidelijk zichtbaar dat de Ladderonderbouwing een goed verhaal en een goede argumentatie moet kennen. Daarnaast is het daarbij van belang dat rekening wordt gehouden met de aanwezige jurisprudentie, beleidstukken, maar ook met de stakeholders en de provincie. Een goede Ladderonderbouwing zal bij een eventuele Raad van State-procedure stand moeten houden.

7.2 Onderbouwing van de Ladder bij de bestemming wonen

In paragraaf 7.1 is in het algemeen geschetst hoe tot een goede Ladderonderbouwing kan worden gekomen. In deze paragraaf zal specifiek worden ingegaan op de Ladderonderbouwing bij de bestemming wonen. Voor de onderbouwing van wonen zal ook paragraaf 7.1 moeten worden toegepast. In deze huidige paragraaf komen namelijk alleen extra toevoegingen die bij de bestemming wonen van belang zijn. Er zal alleen in het kort worden ingegaan op de nieuwe stedelijke ontwikkeling en de behoefte van woningen.

Er is gekozen om dieper op de bestemming wonen in te gaan omdat er een woningtekort aan het ontstaan is. De Minister van BZK Ollongren (2018) geeft in een aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer aan dat er tot 2025 zo'n 700.000 woningen bijgebouwd moeten worden. Jaarlijks zullen dit gemiddeld 75.000 woningen zijn (Ollongren, 2018). Dit betekent dat er dus meer ontwikkelingen op het gebied van wonen in de toekomst zullen plaatsvinden. Daarbij zal de Ladderonderbouwing ook om de hoek komen kijken. Om hierop in te spelen is het van belang dat er duidelijkheid bestaat op welke manier bij de bestemming wonen de Ladder onderbouwd kan worden.

7.2.1 Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Bij de bestemming wonen is het aantal van belang om te kunnen bevestigen of het om een stedelijke ontwikkeling gaat. Bij elf woningen is het geen stedelijke ontwikkeling (Gemeente Aa en Hunze: Bestemmingsplan "Annen Dorp, inbreidingslocatie achtererven [locaties]", 2015). Bij twaalf woningen is het wel een stedelijk gebied (Gemeente Tubbergen: Bestemmingsplan "Tubbergen, Oldenzaalseweg 8, 2015). Er kunnen ook andere gevallen aanwezig zijn waarom het geen of wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Dit geldt voor meerdere bestemmingen en dit is terug te lezen in subparagraaf 7.1.2 en subparagraaf 5.3.2.

7.2.2 Behoeft

Onderzoeksgebied (verzorgingsgebied)

Bij het bepalen van het onderzoeksgebied voor de bestemming wonen geldt in zijn algemeenheid hetzelfde zoals staat beschreven in subparagraaf 7.1.3. Voor wonen kan verhuisbewegingen wel een goede indicator zijn om het onderzoeksgebied af te bakenen (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, p. 15). Er kunnen dus verhuisgegevens worden gebruikt. Maar ook omliggende gemeenten met sterke



verhuisrelaties, die kunnen worden meegenomen als secundair onderzoeksgebied. Kijk ook of er bovenregionale aantrekkingskracht is (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Behoefte naar de ontwikkeling

Net zoals staat beschreven in subparagraaf 7.1.3 is er onderscheid in kwantitatieve behoefte en kwalitatieve behoefte. Bij de kwantitatieve onderbouwing gaat het om de totale vraag van woningen. De kwalitatieve behoefte kan ook op hoofdlijnen worden onderbouwd. Dit kan op woningtype, grondgebonden en appartement. Maar ook op de segmenten sociale huur, vrije sector of koop (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Welke gegevens betrekken bij de onderbouwing van behoefte?

Voor de onderbouwing van de behoefte van woningen zijn gegevens (feiten en cijfers) nodig om de behoefte te kunnen beargumenteren. Hierbij zal accurate data gebruikt moeten worden (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Recente gegevens zijn van belang (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, p. 34). Ook de regionale afspraken zoals de woonagenda kunnen worden betrokken bij de onderbouwing. Net zoals de woonvisie van een gemeente. Dit doet onderhand de gemeente Ede (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

Gegevens die verder van toepassing kunnen zijn:

- Funda kan worden gebruikt als databron voor woningen. Via Funda kan er worden gekeken naar het aanbod van woningen en wat er het afgelopen jaar is verkocht en verhuurt (Adviseur 1 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- Kijk voor wonen naar de toename van het aantal huishoudens (Adviseur Stec Groep, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).
- Op kwantitatief niveau kunnen bevolkingsprognoses worden gebruikt. Daarvoor kan databron Primos of prognoses van gemeenten en provincies worden gebruikt (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- Voor de onderbouwing van de vraag kunnen prognosemodellen zoals PEARL en IBP-Primos worden gebruikt (Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten, 2016, p. 17).
- Voor de kwalitatieve behoefte onderbouwing kan databron WoON2015 worden gebruikt (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).
- Daarnaast kan aan de desbetreffende gemeente worden gevraagd of ze eventueel gegevens hebben (Adviseur 2 Bureau Stedelijke Planning, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Ede in al haar kernen een woningbehoefte onderzoek gedaan (Medewerker gemeente Ede, persoonlijke communicatie, 23 mei 2018).

In bijlage 5 staat een uitgewerkt voorbeeld van een Ladderonderbouwing. Deze Ladderonderbouwing is als voorbeeld opgenomen in dit onderzoek. Het is namelijk zo dat per situatie of beoogde ontwikkeling de Ladderonderbouwing verschillend is. In dit voorbeeld gaat het om een woningbouwontwikkeling.

7.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de onderbouwing van de Ladder centraal. In het specifiek over hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden.



Voordat de onderbouwing kan worden geformuleerd is het van belang om de structuur van de onderbouwing te bepalen. Het is daarbij handig om de Ladderonderbouwing op te bouwen zoals de Ladder staat geformuleerd in het Bro.

De eerste stap van de onderbouwing is het bepalen of de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Om dit te bepalen kan de aanwezige jurisprudentie een handig handvat zijn. Hieruit kan blijken of de ontwikkeling valt onder de Ladderplicht.

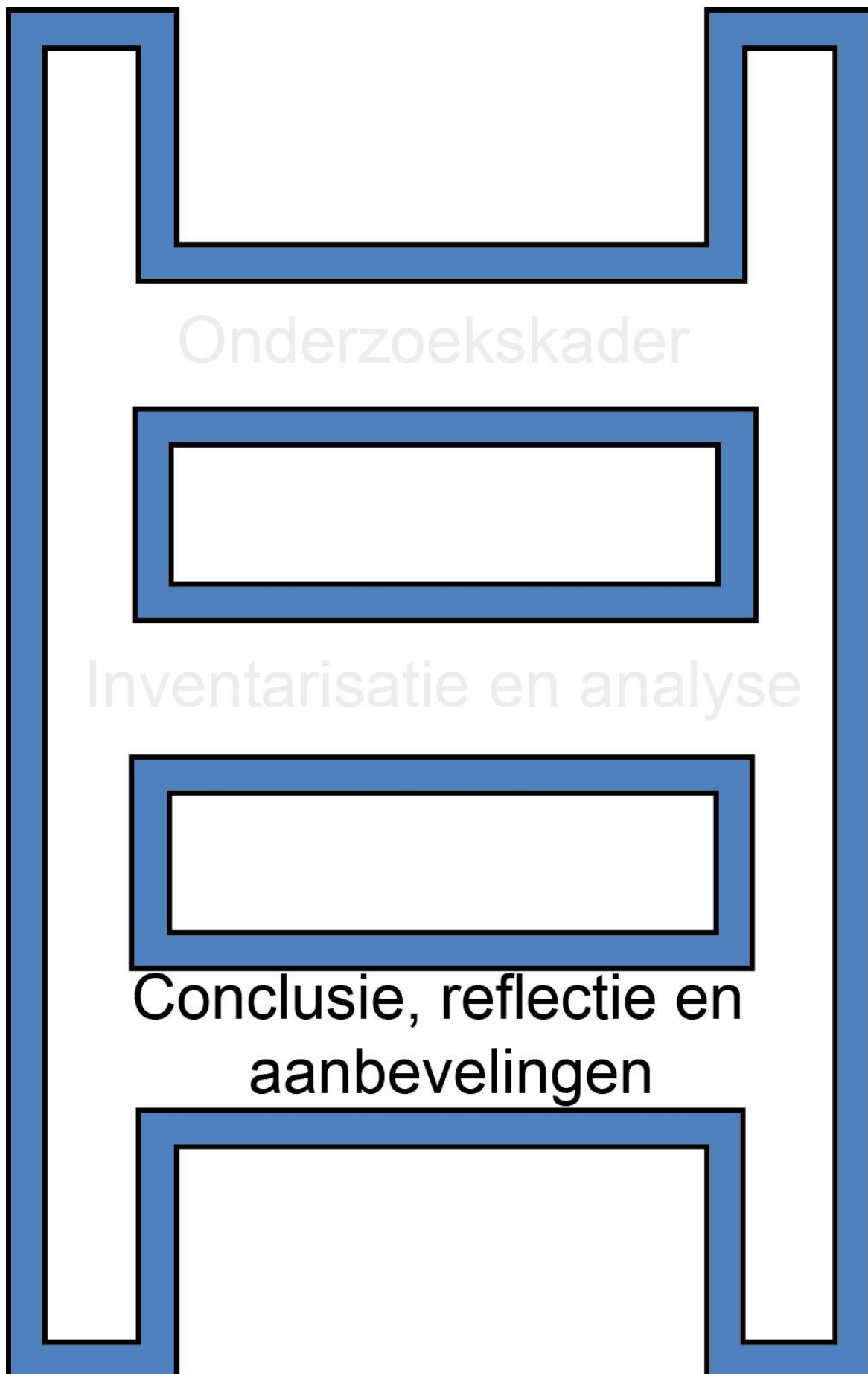
Is het Ladderplichtig dan zal de behoefte van de ontwikkeling moeten worden onderzocht. Als eerste zal het onderzoeksgebied voor de behoefte moeten worden bepaald. Dit zal aan de hand van de aard en de omvang van de ontwikkeling worden bepaald. Daarbij is het belangrijk dat het onderzoeksgebied zoveel mogelijk aansluit op de feitelijke marktsituatie. Het afbakenen van het onderzoeksgebied is van groot belang om te komen tot een goede onderbouwing. Het is het vertrekpunt voor de verdere onderbouwing.

Hierna kan onderscheid worden gemaakt in de kwantitatieve behoefte en de kwalitatieve behoefte. Voor een goede onderbouwing is het noodzakelijk om beide behoeften mee te nemen. Ter onderbouwing hiervan zijn actuele feiten en cijfers nodig. Onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten (provinciaal, regionaal en gemeentelijk) en gegevens van databanken zijn hierbij van belang. Deze gegevens kunnen aan elkaar worden gekoppeld om tot een goede argumentatie te komen.

Na de onderbouwing van de behoefte zal moeten worden gekeken of de ontwikkeling binnen- of buiten het bestaand stedelijk gebied valt. De jurisprudentie kan worden gebruikt om te beargumenteren om wat voor soort ontwikkeling het gaat. Blijkt uiteindelijk dat het om een buiten bestaand stedelijke ontwikkeling te gaan dan zal moeten worden onderbouwd waarom het niet binnenstedelijk kan worden opgelost. Daarbij zal worden gekeken naar alternatieve locaties. De argumentatie waarom de ontwikkeling niet binnenstedelijk kan, is hierbij cruciaal. Er kunnen namelijk genoeg redenen zijn waarom de ontwikkeling buitenstedelijk zal plaatsvinden.

Om verder te komen tot een goede onderbouwing zal de onderbouwing een goed verhaal, een goede argumentatie en tekstueel goed in elkaar moeten zitten. Hou daarnaast ook rekening met de provincie, andere stakeholders en pas de Ladder zorgvuldig en op tijd toe.

Al deze bovenstaande punten zijn cruciaal om tot een goede onderbouwing te komen, ook voor de bestemming wonen. Voor wonen zullen databronnen over wonen moeten worden toegepast om tot een goede argumentatie te kunnen komen.



8. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van het onderzoek en is daarmee ook gelijk de afsluiting van de masterthesis. In de conclusie staat de beantwoording van de hoofdvraag. Hierna volgt in paragraaf 8.2 de reflectie van het onderzoek. In de reflectie is kritisch gekeken naar de onderzoeker zelf en het proces van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

8.1 Conclusie

De conclusie geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

Hoe vindt de doorwerking van de Ladder voor duurzame verstedelijking plaats binnen de provincie Gelderland en hoe moet de Ladder goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn de uitkomsten van de volgende deelvragen van belang:

- *Wat zijn de relaties tussen de Nederlandse overheden het Rijk, provincies en gemeenten in de ruimtelijke ordening?*
- *Hoe ziet de nieuwe systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking eruit?*
- *Wat is de doorwerking van de Ladder uit de Rijkswetgeving het Bro binnen de provincie Gelderland?*
- *Hoe moet de Ladder voor duurzame verstedelijking goed onderbouwd worden in de toelichting van het bestemmingsplan?*

De deelconclusies van deze deelvragen vormen de basis voor de beantwoording van de hoofdvraag.

In Nederland zijn de drie overheden, de Rijksoverheid (het Rijk), de provincies en de gemeenten bepalend voor de ruimtelijke ordening. Hierbinnen is multi-level governance duidelijk zichtbaar. Zo zijn er taken gedecentraliseerd vanuit de Rijksoverheid naar de lagere overheden. Deze overheden moeten rekening met elkaar houden. Dus ook met de wetgeving vanuit het Rijk. Zo is het Bro een belangrijk besluit in de wetgeving van de ruimtelijke ordening. Daarin staat het planologische instrument, “de Ladder voor duurzame verstedelijking”. De Ladder is om leegstand tegen te gaan en om te zorgen dat er duurzaam wordt omgegaan met de ruimte. Bij de toelichting van bestemmingsplannen zal de Ladderonderbouwing moeten worden opgenomen. Provincies en gemeenten moeten voldoen aan de Ladder wat vanuit het Rijk is opgelegd.

De Ladder kent een doorwerking binnen de provincies. Dit kan via de provinciale verordening of via het provinciaal beleid. De provincies hebben de mogelijkheid om de Ladder uit het Bro uit te werken in een eigen provinciale ladder.

Binnen de provincie Gelderland is de Ladder verder doorverwerkt. In de huidige Omgevingsverordening Gelderland is de Ladder niet opgenomen en dit zal in de toekomstige versie ook niet gebeuren. Dit omdat de Ladder al in het Bro juridisch staat vermeld.

Wel heeft de provincie Gelderland in de Omgevingsvisie een eigen draai gegeven aan de Ladder, namelijk de Gelderse ladder. Doordat deze ladder niet is opgenomen in de Gelderse verordening hoeft deze ladder niet te worden onderbouwd in het bestemmingsplan. Bij de Gelderse ladder moeten gemeenten wel rekening houden of de ontwikkeling past bij de doelen van Gelderland en hoe de ontwikkeling extra kwaliteit kan toevoegen aan het gebied. Daarnaast bestaan er ook regionale afspraken. Deze afspraken moeten aansluiten op de belangen van de provincie. Bij de Ladderonderbouwing kunnen deze gegevens worden gebruikt.

De ontwikkelingen worden door planbegeleiders van de provincie gecontroleerd op de belangen vanuit de provincie. Dit gebeurt in een vroeg stadium door middel van gesprekken met de gemeenten. Daarbij toetsen ze ook gelijk de Ladderonderbouwing.



Geconcludeerd kan worden dat de Ladder verder is doorverwerkt binnen de provincie Gelderland. Dit in het provinciaal beleid, de Omgevingsvisie Gelderland, maar ook procesmatig. Ze toetsen de Ladderonderbouwing aan de hand van de provinciale belangen.

De Ladderonderbouwing moet goed onderbouwd worden. Om dit te bewerkstelligen zal stapsgewijs de onderbouwing moeten worden vormgegeven. Voorafgaand is het van belang om de structuur van de onderbouwing te bepalen. Daarbij is de opbouw van de wettekst over de Ladder in het Bro een handig middel.

Hierna vindt de eerste stap van de onderbouwing plaats. Daarbij wordt de vraag gesteld of de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Om dit te bepalen is de aanwezige jurisprudentie hierbij een handig handvat. Als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling dan is de ontwikkeling Ladderplichtig.

De Ladder kan daarnaast uitgesteld worden naar een wijzigings- of uitwerkingsplan. Dan moet dit wel duidelijk worden vermeld in het moeder bestemmingsplan (moederplan).

Als de Ladder niet wordt uitgesteld dan vinden de vervolgstappen plaats van de onderbouwing. Daarbij zal de behoefte van de ontwikkeling moeten worden aangetoond. Voorafgaand zal het onderzoeksgebied om de behoefte aan te tonen worden bepaald. Het is van belang dat het onderzoeksgebied zoveel mogelijk aansluit op de feitelijke marktsituatie. Als dit is vastgesteld dan kan de kwantitatieve behoefte en kwalitatieve behoefte worden onderbouwd. Om dit op een goede manier te doen zullen actuele feiten en cijfers nodig zijn. Onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en gegevens van databanken zijn hierbij van belang om tot een goede argumentatie te komen van de onderbouwing.

Hierna volgt het laatste onderdeel van de Ladder, is de ontwikkeling in het binnen- of buiten het bestaand stedelijk gebied. Als het in het binnenstedelijk gebied is, dan is de Ladder onderbouwd. Is het buiten het bestaand stedelijk gebied dan moet er worden onderbouwd waarom het niet binnenstedelijk opgevangen kan worden. Om dit goed te beargumenteren zullen alternatieve locaties moeten worden onderzocht. Er kunnen ook redenen zijn waarom de ontwikkeling buitenstedelijk ontwikkeld zal worden. Gebruik deze redenen ook voor de argumentatie.

Dit is het slotstuk van de Ladderonderbouwing. Hou bij de onderbouwing ook rekening met de belangen vanuit de provincie, de regionale afspraken en andere stakeholders.

De Ladder draagt bij aan de compacte stadgedachte en is een onderdeel van een goede ruimtelijke ordening. Het doel van de Ladder, zorgvuldig en duurzaam omgaan met de ruimte, wordt bereikt. De doeltreffendheid komt tot stand grotendeels door een goede ruimtelijke ordening waarin de Ladder een bijdrage levert.

Kortom de Ladder is doorverwerkt binnen de provincie Gelderland. Dit in de Omgevingsvisie Gelderland en binnen de beleidsregels van de provincie. Daarnaast controleren de planbegeleiders van de provincie Gelderland de Ladderonderbouwing met daarbij ook gelijk de belangen van de provincie. Om tot een goede Ladderonderbouwing te komen kan geconcludeerd worden, dat de argumentatie van de onderbouwing goed moet zijn. Daarbij zijn actuele feiten en cijfers van belang. Ook rekening houdend met provincie en andere stakeholders. Het is echter wel zo dat bij iedere ontwikkeling de Ladderonderbouwing anders is. Maar de stappen om tot een goede Ladderonderbouwing te komen is bij iedere situatie hetzelfde. Uiteindelijk moet de onderbouwing een goed verhaal zijn en bij een eventuele Raad van State-procedure stand houden.

8.2 Reflectie

Het schrijven van de masterthesis bleek een behoorlijke maar uitdagende opgave. Na maanden hard werken mag het resultaat er zijn. Maar het onderzoek ging niet zonder slag of stoot. In het kort zal in deze paragraaf op een aantal zaken worden gereflecteerd.



8.2.1 Afbakening onderzoek

De afbakening van het onderzoek is van groot belang voor de uitkomst van het onderzoek. Aan het begin was het plan om naast de provincie Gelderland nog twee andere provincies te onderzoeken met betrekking tot de Ladder. Dit is niet gedaan omdat het onderzoek anders te algemeen zou gaan worden. Daarom is gekozen om één provincie te onderzoeken en daar dieper op in te gaan. Achteraf ben ik blij dat deze keuze gemaakt is omdat anders het onderzoek alleen maar groter werd. Tijdens het onderzoek kwam ik erachter dat met de huidige hoofdvraag het onderzoek ook al veel tijd in beslag nam. Stel dat ik nog twee andere provincies had onderzocht dan was het onderzoek te groot geweest voor de geplande tijdsperiode.

Naast de provincie is in het algemeen ingegaan op hoe de Ladder goed onderbouwd moet worden. Achteraf gezien had ik dit beter moeten afbakenen. Dit omdat dit onderzoek op een aantal zaken te algemeen is geworden. Vooraf had ik een aantal specifieke functies moeten kiezen waarop de Ladderonderbouwing van toepassing is. Bijvoorbeeld voor recreatiefuncties of bedrijven. Hierdoor zou het onderzoek wat specifiekere zijn geworden. Tijdens het onderzoek kwam ik daarachter. Daarom heb ik dit nog wel een beetje bij kunnen sturen. In het onderzoek is nog ingegaan op de specifieke functie wonen. Hierbij is gekeken welke aspecten van belang zijn voor de Ladderonderbouwing bij een woningbouwontwikkeling.

8.2.2 Hoofd- en deelvragen onderzoek

Tijdens het proces van het onderzoek zijn er kleine aanpassingen gedaan aan de hoofd- en deelvragen. Dit ter sturing van het onderzoek. Er is zelfs een deelvraag aan het onderzoek toegevoegd, maar ook een deelvraag geschrapt. Dit om te zorgen dat de deelvragen soepel op elkaar aansloten.

Een deel van de oude hoofdvraag was gericht op hoe de provincie Gelderland de nieuwe systematiek van de Ladder zou implementeren in de provinciale verordening. Tijdens het onderzoek kwam ik erachter dat de provincie Gelderland de Ladder niet ging verwerken in de verordening. Dit was voor mij een reden om de hoofdvraag voor een deel aan te passen. Had ik de hoofdvraag niet aangepast, dan was dit deel van de hoofdvraag wel heel snel beantwoord. Daardoor is dit onderzoek een beetje bijgestuurd. Er is uiteindelijk gekeken naar de doorwerking van de Ladder binnen de provincie Gelderland. Hiermee is alsnog beschreven of de provincie Gelderland de Ladder verder verwerkt binnen de verordening, maar ook hoe de Ladder verder is doorverwerkt binnen de provincie. Met deze gegevens is de hoofdvraag aangepast.

8.2.3 Theorie

Het onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de theorie. Zo is naar voren gekomen dat de Ladder als instrument een bijdrage levert aan de compacte stadgedachte. Het sluit naadloos hierop aan. Zo zorgt de Ladder ervoor dat zuinig wordt omgegaan met de ruimte (duurzaam ruimtegebruik) en eerst wordt gekeken of de ontwikkeling kan plaatsvinden binnen het bestaand stedelijk gebied. In het onderzoek van Marlon Boeve (2017) werd ook al aangegeven dat de Ladder een positieve bijdrage levert aan de compacte stadgedachte. Met dit onderzoek kan dat worden bevestigd.

Daarnaast heeft dit onderzoek inzicht gegeven waaruit de nieuwe systematiek van de Ladder bestaat, hoe de Ladder onderbouwd moet worden en hoe dit instrument is doorverwerkt binnen de provincie Gelderland. Multi-level governance is bij de Ladder duidelijk zichtbaar.

Naar de nieuwe systematiek van de Ladder en de doorwerking van de Ladder binnen de provincie was voorheen nog geen onderzoek naar gedaan. Deze informatie draagt bij aan de wetenschap. Het doel van de Ladder wordt behaald. Echter de gedachte begint bij een



goede ruimtelijke ordening waardoor de Ladder gedeeltelijk doeltreffend is. Dit kon worden bevestigd met de theorie over de beoordeling van planologische instrumenten.

Persoonlijk vond ik het wel lastig om tot een goed theoretisch kader te komen voor dit onderzoek. Bij het schrijven van de bachelorthesis had ik daar ook al moeite mee. Het was een zoekwerk om tot de juiste theorieën te komen voor dit onderzoek. Uiteindelijk na een aantal aanpassingen is het theoretisch kader zoals die nu in deze thesis staat beschreven.

8.2.4 Methodologie

De combinatie van bureauonderzoek en de casestudy heeft bijgedragen aan het onderzoek in zijn algemeenheid. Hierdoor is vanuit meerdere methodes informatie verzameld.

Onderhand via interviews.

Het regelen van de interviews ging vrij soepel en de respondenten stonden allemaal open om geïnterviewd te worden. Tijdens de start van het onderzoek was het plan om het aantal te houden interviews te beperken tussen minimaal 6 en maximaal 8. Halverwege het onderzoek was dit bijgesteld naar 6 interviews. Ik kwam er echter achter dat meer informatie moest worden verzameld om het onderzoek te versterken. De eerste interviews waren namelijk wat te algemeen. Zo had ik bij deze interviews meer door mogen vragen om tot specifiekere antwoorden te komen. Om meer diepgang te krijgen is daarom het aantal interviews uitgebreid. Er zijn uiteindelijk 9 interviews afgenomen. Zo hebben onder andere interviews plaatsgevonden op het Rijksniveau (Ministerie van BZK), de provincie (Gelderland) en de gemeente (Ede). Dit is een sterk punt omdat hiermee inzichtelijk is hoe de Ladder vanuit het Rijk naar de provincie en hierna naar de gemeente is doorverwerkt. De drie overheidslagen hebben allen te maken met de Ladder.

8.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusie en de reflectie zijn er aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op een ieder die met het instrument de Ladder in aanraking komt. Dit kunnen provincies, gemeenten maar ook adviesbureaus zijn. Daarnaast worden aanbevelingen/suggesties gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek op het gebied van de Ladder.

8.3.1 Aanbevelingen provincies

De provincies wordt aanbevolen om voorafgaand aan de ontwikkeling in gesprek te gaan met gemeenten. Dit het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Dit geeft de gemeente duidelijkheid in hoe de provincie tegen de ontwikkeling aankijkt. Daarbij kunnen de provincies de Ladder toetsen, maar ze moeten de gemeenten ook de vrijheid geven om te discussiëren over de ontwikkeling. Daarnaast kunnen de provincies de gemeenten helpen om tot een goede onderbouwing van de Ladder te komen. Zodat de provincie en de gemeente beide achter het plan en de Ladderonderbouwing staan.

8.3.2 Aanbevelingen voor de uitvoerders van de Ladderonderbouwing

Voor een ieder die een Ladderonderbouwing gaat schrijven (voornamelijk gemeenten en adviesbureaus) is het van belang om de stappen zorgvuldig door te nemen. Gebruik bij de onderbouwing actuele feiten en cijfers. Denk hierbij aan onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en jurisprudentie. Hiermee kan de onderbouwing goed worden beargumenteerd. Hou hierbij rekening met provinciale belangen en regionale afspraken. Betrek dit ook bij de Ladderonderbouwing. Zorg er daarnaast voor dat de onderbouwing een goed verhaal is. Denk voorafgaand aan de ontwikkeling ook goed na of de ontwikkeling Ladderbestendig is. Zie uiteindelijk de Ladder niet als een lastige horde, maar grijp de Ladder aan om aan te tonen hoe goed het plan is.



8.3.3 Aanbevelingen voor een eventueel vervolgonderzoek

Voor een volgend onderzoek wordt aanbevolen om te kijken hoe de doorwerking van de Ladder bij andere provincies in zijn werk gaat. In dit onderzoek is dit alleen inzichtelijk gemaakt bij de provincie Gelderland. Daardoor is het niet representatief om uitspraken te kunnen doen over hoe de doorwerking in zijn werk gaat bij andere provincies.

Voor verder onderzoek wordt aanbevolen om te kijken hoe de Ladder moet worden onderbouwd bij specifieke functies. In dit onderzoek lag de focus op hoe de Ladder in het algemeen goed kan worden onderbouwd. Daarbij is nog wel in het specifiek gekeken naar de functie wonen. Maar de onderbouwing voor functies als bijvoorbeeld een bedrijf en recreatie is lastiger dan de functie wonen.

Daarnaast kan ook in een vervolgonderzoek worden gekeken naar hoe de Ladder in de nieuwe Omgevingswet zal worden geïmplementeerd. Met de huidige Ladder is hier al wel op ingespeeld, maar de Ladderonderbouwing kan door de Omgevingswet wel anders in zijn werk gaan. Dit omdat plannen onder de toekomstige Omgevingswet een ander eindtijd hebben dan de huidige tien jaar. Dit kan gevolgen hebben voor de Ladderonderbouwing.



Literatuurlijst

- Baarda, D., Goede, M. d., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff bv.
- Berg, P. v. (2015). 'We hebben behoefte aan duidelijkheid'. *NAW*, 14-15.
- Boer, S. (2014, Juni 20). *Wijziging ladder duurzame verstedelijking treedt per 1 juli 2014 in werking*. Opgeroepen op Maart 23, 2018, van Wieringa-advocaten: <http://www.wieringa-advocaten.nl/nl/weblog/2014/06/20/wijziging-ladder-duurzame-verstedelijking-treedt-per-1-juli-2014-in-werking>
- Boeve, M. (2017). *Het omgevingsrecht van de compacte stad: Het omgevingsrechtelijk instrumentarium voor verdichting en functiemenging in het stedelijk gebied*. Opgeroepen op Februari 28, 2018, van Pure: https://pure.uva.nl/ws/files/9113575/Boeve_Thesis_complete.pdf
- Bressers, J. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In P. Glasbergen, *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 125-141). VUGA: Den Haag.
- Buck, R., & Liere, S. v. (2015, Mei 28). Interview Buck Consultants: Ontwikkelaars lopen spitsroeden met Ladder Duurzame Verstedelijking. (R. Hentenaar, Interviewer) Vastgoedjournaal. Opgeroepen op Maart 7, 2018, van Bciglobal: http://www.bciglobal.com/nieuws_detail.asp?cat=5006&dc=26532
- Buijs, S. (1990). *De compacte stad opnieuw*. Delft: Planologische Diskussiebijdragen 1990-deel 1.
- Bureau Stedelijke Planning, Stibbe Advocaten. (2016, September 22). *De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Februari 28, 2018, van Stedplan: <http://www.stedplan.nl/wp-content/uploads/2016/09/Handleiding-Nieuwe-Ladder-en-juridische-QA.pdf>
- Buuren, P. v., Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2017). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht* (10e editie ed.). Deventer: Wolters Kluwer.
- Cammen, H. v., & Klerk, L. d. (2003). *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot vinex-wijk*. Utrecht: Het Spectrum bv.
- Capital Value. (2018, Februari 5). *Woningtekort loopt verder op en groeit tot 2020*. Opgeroepen op Maart 7, 2018, van Capitalvalue: <https://www.capitalvalue.nl/nieuws/woningtekort-loopt-verder-op-en-groeit-tot-2020>
- CBS / Bewerking Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland. (2017). *Statistisch Zakboek Gelderland*. Opgeroepen op Juni 1, 2018, van Gelderland.databank: <https:// gelderland.databank.nl/jive/?report=bevolking>
- CBS. (2017, December 8). *Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente*. Opgeroepen op Augustus 10, 2018, van Opendata.cbs: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70262ned/table?ts=1533890906797>
- CBS. (2018, Mei 1). *Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio*. Opgeroepen op Juni 1, 2018, van Opendata.cbs: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?ts=1527845744600>
- ChristenUnie Gelderland. (z.j.). *Projecten per regio*. Opgeroepen op Augustus 13, 2018, van Gelderland.christenunie: <https:// gelderland.christenunie.nl/regios>
- College van Rijksadviseurs. (2010). *Prachting Compact NL*. Den Haag: College van Rijksadviseurs. Opgehaald van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2010D28815&did=2010D28815>



- Compendium voor de Leefomgeving. (2017, November 30). *Leegstand van kantoren, 1991-2017*. Opgeroepen op Maart 14, 2018, van Clo: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2152-leegstand-kantoren>
- Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*. (Third edition ed.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.
- Dingemanse, K. (2016, Februari 2016). *Hoeveel mensen moet je interviewen?* Opgeroepen op Maart 6, 2018, van Scribbr: <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/hoeveel-mensen-moet-je-interviewen/>
- Eck, R. v. (2017, Juni 8). *De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Februari 28, 2018, van JPR: <https://www.jpr.nl/actueel/nieuws/de-nieuwe-ladder-voor-duurzame-verstedelijking>
- Gemeente Aa en Hunze: Bestemmingsplan "Annen Dorp, inbreidingslocatie achtererven [locaties]", 201501297/1/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State September 16, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=85177&summary_only=&q=201501297%2F1%2FR4
- Gemeente Aalten: Bestemmingsplan "Landelijk gebied 2015", 201603579/1/R1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Januari 10, 2018). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=93595&summary_only=
- Gemeente Amersfoort: Bestemmingsplan "Ierse Pond", 201503895/1/R2 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State April 20, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87440&summary_only=&q=201503895%2F1%2FR2.
- Gemeente Appingedam: Bestemmingsplan "Stad Appingedam", 201309296/4/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Januari 13, 2016). Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86415>
- Gemeente Asten: Bestemmingsplan "Asten Bedrijventerrein Florapark 2013", 201504107/3/R2 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 29, 2017). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=90713&summary_only=&q=201504107%2F3%2FR2
- Gemeente Barneveld: Bestemmingsplan "Columbiz Park I", 201606310/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 15, 2017). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=90564&summary_only=&q=
- Gemeente De Bilt: Bestemmingsplan "De Leijen Zuid", 201406856/2/R2 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Januari 20, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86461&summary_only=&q=201406856%2F2%2FR2
- Gemeente Duiven: Bestemmingsplan "Heilweg 22, Duiven", 201406407/1/R2 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 25, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83149&summary_only=&q=201406407%2F1%2FR2
- Gemeente Ede. (z.j.). *De kazerneterreinen*. Opgeroepen op Mei 8, 2018, van Veluwsepoort: <https://www.veluwsepoort.nl/projecten/develuwsepoort/>



Gemeente Eijsden-Margraten: Tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 20 juli 2015, 201506789/1/A1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Augustus 24, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88704&summary_only=&q=201506789%2F1%2FA1+

Gemeente Eindhoven: Bestemmingsplan "Brainport Industries Campus (cluster 1)", 201600819/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State September 28, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88966&summary_only=&q=201600819%2F1%2FR6

Gemeente Goeree-Overflakkee: Wijzigingsplan "Molenpolder fase 1", 201603874/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Februari 8, 2017). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=90247&summary_only=&q=Molenpolder+fase+1

Gemeente Groningen: Bestemmingsplan "Friesestraatweg 145", 201606576/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Februari 15, 2017). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=90329&summary_only=&q=201606576%2F1%2FR6

Gemeente Hengelo: Bestemmingsplan "Naoorlogse Wijken, Drienerstaete", 201706728/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 21, 2018). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=94525&summary_only=&q=goede+ruimtelijke+ordening

Gemeente Hollands Kroon: Bestemmingsplan "Uitbreiding Agriport A7, grootschalige glastuinbouw, 1e partiële herziening", 201504193/1/R1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Mei 4, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87571&summary_only=&q=201504193%2F1%2FR1

Gemeente Korendijk: Bestemmingsplan "Uitbreiding Goudswaard", 201303143/1/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Februari 5, 2014). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=77684&summary_only=&q=201303143%2F1%2FR4

Gemeente Lansingerland: Bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening", 201303578/1/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State December 24, 2014). Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=82095>

Gemeente Maasdriel: Bestemmingsplan "Ammerzoden Noord 2014", 201506063/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Januari 13, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86362&summary_only=&q=201506063%2F1%2FR6

Gemeente Medemblik: Bestemmingsplan "Opperdoes - recreatiepark Klein Giethoorn", 201505214/1/R1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State December 23, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86194&summary_only=&q=Medemblik

Gemeente Meerssen: Bestemmingsplan "Uitbreiding supermarkt St. Rochusstraat 18-22", 201402314/1/R1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State December 3, 2014). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86194&summary_only=&q=Medemblik

uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=81786&summary_only=&q=201402314%2F1%2FR1

Gemeente Midden-Delfland: Bestemmingsplan "Harnaschpolder-Noord 2014", 201506151/1/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Augustus 24, 2016). Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88701>

Gemeente Nijkerk. (2011, Juni 30). *Structuurvisie Nijkerk / Hoevelaken 2030*. Opgeroepen op Juni 13, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0267.SV0001-0001/d_NL.IMRO.0267.SV0001-0001.pdf

Gemeente Nijkerk. (2015). *Woonvisie 2015+*. Opgeroepen op Juni 13, 2018, van Nijkerk: <https://www.nijkerk.eu/document.php?m=25&fileid=39365&f=6bab99b3fb6253c7e59762340b2aa828&attachment=0&c=26588>

Gemeente Papendrecht: Bestemmingsplan "Slobbengors", 201403208/1/R4 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Mei 20, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83840&summary_only=&q=201403208%2F1%2FR4

Gemeente Rijssen-Holten: Bestemmingsplan "Kern Rijssen, herontwikkeling Stationsomgeving", 201503274/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State December 2, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=85957&summary_only=&q=201503274%2F1%2FR6

Gemeente Sint-Michielsgeste: Bestemmingsplan "Beekveld", 201406300/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Februari 18, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=82705&summary_only=&q=201406300%2F1%2FR6

Gemeente Tubbergen: Bestemmingsplan "Tubbergen, Oldenzaalseweg 8, 201407135/1/R1 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 25, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83133&summary_only=&q=

Gemeente Tynaarlo: Bestemmingsplan "Eelderwolde Ter Borch", 201609023/1/R3 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Augustus 2, 2017). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91980&summary_only=&q=

Gemeente Veghel: Bestemmingsplan "Afronding Bunderse Hoek", 201408996/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State April 29, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83609&summary_only=&q=201408996%2F1%2FR6

Gemeente Waddinxveen: Bestemmingsplan "Glasparel+" vastgesteld, 201406629/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Mei 6, 2015). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83708&summary_only=&q=201406629%2F1%2FR6

Gemeente Wierden: Bestemmingsplan "Enter-dorp, herziening Krompatte", 201306183/1/R3 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State April 23, 2014). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=78808&summary_only=&q=201306183%2F1%2FR3

- Gemeente Zaanstad: Bestemmingsplan "Bedrijven Zuid", 201307684/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Mei 7, 2014). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=79054&summary_only=&q=201307684%2F1%2FR6
- Gemeente Zundert: Bestemmingsplan "Parc Patersven", 201503801/1/R2 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Juni 1, 2016). Opgehaald van https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87867&summary_only=&q=201503801%2F1%2FR2
- Gerritsen, M. (2015). 'Dit instrument kan zijn nut nog gaan bewijzen'. *NAW*, 16-17.
- Gierveld, H. (2015, December). De provinciale ladders voor duurzame verstedelijking. *TO(4)*, 174-181.
- Google/maps. (2018). *Maps*. Opgeroepen op Juni 13, 2018, van Google: <https://www.google.nl/maps/@52.1930892,5.467893,575m/data=!3m1!1e3>
- Groot, F. d. (2017). Wat is een goede ruimtelijke ordening? *Bouwkwiteit in de Praktijk*, 11-14.
- Hendriksma, M. (2017, Juli 7). *Ladder zonder treden*. Opgeroepen op Maart 16, 2018, van Binnenlands bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/ladder-zonder-treden.9567140.lynkx?utm_source=NB_BB_bb20170707_dagelijks_vrijdag&utm_medium=email&utm_term=&utm_content=&utm_campaign=7-07-2017&mt=LjhU8Zc007IzD8uPF7+miw&vk=f17W0JP2dJnbybrtiBvkOg&p
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance And European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- IPO. (z.j.). *De zeven kerntaken van de provincies*. Opgeroepen op April 2018, 2018, van IPO: <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books/Random House.
- Jager, J. (2016, November 24). *Brainport Industries Campus doorstond Ladder met goed verhaal*. Opgeroepen op Mei 3, 2018, van Stadszaken: <http://www.stadszaken.nl/economie/werklocaties/781/bic-doorstond-ladder-met-goed-verhaal?thema=3&ow=15&article=1007>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. a). *Wetgeschiedenis*. Opgeroepen op Januari 10, 2018, van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/wetgeschiedenis/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. b). *Ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Februari 12, 2018, van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. c). *Achtergrond Ladder*. Opgeroepen op Maart 13, 2018, van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/achtergrond-ladder/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. d). *Kernbegrippen*. Opgeroepen op Maart 14, 2018, van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/kopie-wettekst/#hb638cff8-e551-4650-9c50-042bc1f5add1>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. e). *Doorschuiven Laddertoets*. Opgeroepen op Maart 19, 2018, van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/ladder-wijzigings/>



- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. f). *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Mei 7, 2018, van Infomil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/algemene-regels/besluit-algemene/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.j. g). *Over provincies*. Opgeroepen op Juni 1, 2018, van Infomil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/ladder-provinciale/>
- Korsse, D. (2015). 'Een goede ladder heeft in elke provincie dezelfde strekking'. *NAW*, 12-13.
- Korsten, A. (2013). *Wat ervan terecht komt. Zicht op Beleidsevaluatie*. (2008). *Memorie van Toelichting Dienstenwet*. 's-Gravenhage: SDU Uitgevers.
- Meulen, L. v. (2015, Januari 8). *Een eerste stap op de ladder voor duurzame verstedelijking: actuele regionale behoefte?* Opgeroepen op Maart 16, 2018, van Blogomgevingsrecht: <https://blogomgevingsrecht.nl/jurisprudentie/een-eerste-stap-op-de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-actuele-regionale-behoefte/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012a). *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, Samenvatting*. Opgeroepen op Februari 27, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2012/11/12/samenvatting-handreiking-ladder-voor-duurzame-verstedelijking/iem004-wtk-samenvatting-handreiking.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012b). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>
- Ministerie van VROM. (1984). *Structuurschets stedelijke gebieden 1983*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministers: Inpassingsplan "Windpark Krammer", 201503226/1/R6 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 16, 2016). Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87062>
- NVM. (2017, Juni 8). *Vereenvoudiging ladder duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Maart 27, 2018, van NVM: <https://www.nvm.nl/actueel/nieuws/2017/0608duurzaam>
- Ollongren, K. (2018, Mei 23). *Aanbiedingsbrief bij Nationale woonagenda 2018-2021*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2018/05/23/aanbiedingsbrief-bij-nationale-woonagenda-2018-2021>
- Ons Retailland. (2017, September 5). *Vernieuwde Ladder biedt meer duidelijkheid*. Opgeroepen op Maart 16, 2018, van Ons Retailland: <http://onsretailand.nl/vernieuwde-ladder-biedt-meer-duidelijkheid/>
- Oosten, J. v. (2014, Juni 2). *Beperking ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Maart 23, 2018, van Stibbeblog: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/beperking-ladder-voor-duurzame-verstedelijking/>
- Overheid. (2014, Mei 22). *Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen)*. Opgeroepen op Maart 23, 2018, van Overheid: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-174.html>



- Overheid. (2016, April 14). *Wet ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Maart 8, 2018, van Wetten.overheid: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2016-04-14#Hoofdstuk3>
- Overheid. (2017a, Mei 12). *Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op Februari 13, 2018, van Overheid: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-182.html>
- Overheid. (2017b, Juni 30). *Besluit ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Maart 12, 2018, van Wetten.overheid: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2015-07-01#Hoofdstuk3>
- Overheid. (2017c, Juli 1). *Besluit ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Februari 27, 2018, van Wetten.overheid: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2017-07-01#Hoofdstuk3>
- Overzichtsuitspraak over de Ladder, 201608869/1/R3 (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Maart 15, 2017). Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91635>
- PBL. (2011, Januari 21). *De compacte stad wordt steeds groter*. Opgeroepen op April 11, 2018, van PBL: <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2011/De-compacte-stad-wordt-steeds-groter>
- PBL. (2012). *Stedelijke verdichting: Een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*. Den Haag: PBL. Opgehaald van <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2012-Stedelijke-verdichting-500233001.pdf>
- PBL. (2017, November 20). *Leegstand van kantoren 1991-2017*. Opgeroepen op Februari 26, 2018, van PBL: <http://www.pbl.nl/infographic/leegstand-van-kantoren#gemnr=0&year=2017&type=kantoren>
- Provincie Drenthe. (2018 a). *ontwerp-Revisie Omgevingsvisie Drenthe 2018 - Beleidsteksten*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Provincie website: <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/bouwen-wonen/omgevingsvisie/omgevingsvisie2018/>
- Provincie Drenthe. (2018 b). *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe Ontwerp*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Provincie Drenthe: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9922.POVDrenthe2018-ON01/pt_NL.IMRO.9922.POVDrenthe2018-ON01.xml#NL.IMRO.PT.s10de6b4d-4331-4167-8c43-269afb4f1f74
- Provincie Friesland. (2014). *Verordening Romte Fryslân 2014*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9921.PVR2014FryslanGC-GC01/pt_NL.IMRO.9921.PVR2014FryslanGC-GC01.xml#NL.IMRO.PT.s161
- Provincie Friesland. (2018, Februari 21). *Wijziging Verordening Romte Fryslân 2014*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.WPVR2014Fryslan-VA01/d_NL.IMRO.9921.WPVR2014Fryslan-VA01.pdf
- Provincie Gelderland. (2018 a, Januari). *Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9925.SVOmgvisieGC-gc06/pt_NL.IMRO.9925.SVOmgvisieGC-gc06.xml#NL.IMRO.PT.s4778c374-930f-48f4-b17f-2d50ab923dd1



- Provincie Gelderland. (2018 b, Januari). *Omgevingsverordening Gelderland (januari 2018)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc05/pt_NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc05.xml#NL.IMRO.PT.sca555082-9772-45ee-8f00-c7a7bf4445fc
- Provincie Gelderland. (z.j.). *Gelderse Omgevingsvisie Gaaf Gelderland*. Opgeroepen op Juni 4, 2018, van Gelderland: <https://www.gelderland.nl/omgevingsvisie>
- Provincie Groningen. (2016). *Omgevingsverordening geconsolideerde versie*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9920.POVgeconsolideerd-GV02/pt_NL.IMRO.9920.POVgeconsolideerd-GV02.xml
- Provincie Limburg. (2017, December 12). *Geconsolideerde versie Omgevingsvisie POL2014*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9931.GCSVPOL2014-GC01/pt_NL.IMRO.9931.GCSVPOL2014-GC01.xml
- Provincie Limburg. (2018, Maart 6). *Geconsolideerde versie Omgevingsverordening Limburg 2014*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9931.GCVOOmgeving2014-GC05/pt_NL.IMRO.9931.GCVOOmgeving2014-GC05.xml
- Provincie Noord-Brabant. (2014). *Structuurvisie 2010 - partiële herziening 2014*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9930.sv2010ph2014-va01/d_NL.IMRO.9930.sv2010ph2014-va01.html
- Provincie Noord-Brabant. (2018, Januari 1). *Verordening ruimte Noord-Brabant*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9930.VrNBgecons-0118/t_NL.IMRO.9930.VrNBgecons-0118.html
- Provincie Noord-Holland. (2015). *Geconsolideerde Structuurvisie Noord-Holland 2040 na wijziging (Ontwerp sep 2015)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9927.SVPNH2040A20150928-VG01/d_NL.IMRO.9927.SVPNH2040A20150928-VG01.pdf
- Provincie Noord-Holland. (2017, Maart 1). *Provinciale Ruimtelijke Verordening (geconsolideerde versie; treed in werking vanaf 1-maart-2017)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9927.PRVPNHCONSOLID-0103/pt_NL.IMRO.9927.PRVPNHCONSOLID-0103.xml#NL.IMRO.PT.sd28b3138-c5c6-4f76-afb9-6450f6edc253
- Provincie Overijssel. (2017 a). *Geconsolideerde Verordening vanaf 2017*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9923.Verordening2017-GV01/pt_NL.IMRO.9923.Verordening2017-GV01.xml#NL.IMRO.PT.sf878d001-6def-4410-95eb-e4665f1e1313
- Provincie Overijssel. (2017 b). *Geconsolideerde Omgevingsvisie vanaf 2017*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9923.Omgevingsvisie2017->

- GV01/pt_NL.IMRO.9923.Omgevingsvisie2017-GV01.xml#NL.IMRO.PT.s60fcb52e-867e-4a08-a5c6-0b75070e8391
- Provincie Utrecht. (2017 a, Januari 19). *Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 Provincie Utrecht (herijking 2016)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9926.PV1612PRV-VA01/pt_NL.IMRO.9926.PV1612PRV-VA01.xml
- Provincie Utrecht. (2017 b, Januari 19). *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9926.SV1612PRS-VA01/pt_NL.IMRO.9926.SV1612PRS-VA01.xml
- Provincie Zeeland. (2012, September 28). *Verordening ruimte provincie Zeeland*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9929.vrpz2012-0001/r_NL.IMRO.9929.vrpz2012-0001_a2.1.html
- Provincie Zeeland. (2016, Maart 11). *Omgevingsplan Zeeland 2012 - 2018*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Zeeland: <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zeel1201358>
- Provincie Zuid-Holland. (2017, November 10). *Provincie: alle Zuid-Hollandse nieuwbouw energieneutraal*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Zuid-Holland: <https://www.zuid-holland.nl/@19053/nieuwbouw-energie/>
- Provincie Zuid-Holland. (2018 a, Januari 19). *Verordening ruimte 2014 (geconsolideerd)*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9928.Vr2014-GC04/pt_NL.IMRO.9928.Vr2014-GC04.xml#NL.IMRO.PT.sddc58511-d1b7-48e0-b799-599c0859beca
- Provincie Zuid-Holland. (2018 b, Januari 19). *Visie Ruimte en Mobiliteit*. Opgeroepen op April 5, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9928.VRM-GC02/pt_NL.IMRO.9928.VRM-GC02.xml#NL.IMRO.PT.sc40e56ad-558f-46f7-a159-6d1a07a30788
- Provincie Zuid-Holland. (2018 c). *Programma ruimte - Actualisering 2018*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Ruimtelijkeplannen: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9928.DOSx2012x5006876PR-OW01/pt_NL.IMRO.9928.DOSx2012x5006876PR-OW01.xml#NL.IMRO.PT.s61cdd49f-4c4c-4fd5-b213-0431014e4478
- Provincie Zuid-Holland. (z.j.). *Ladder*. Opgeroepen op April 6, 2018, van Zuid-Holland: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/ladder/>
- Raad van State. (z.j.). *Over de Raad van State*. Opgeroepen op Maart 6, 2018, van Raadvanstate: <https://www.raadvanstate.nl/over-de-raad-van-state.html>
- Regio Achterhoek. (2018). *Achterhoek 2020*. Opgeroepen op Augustus 13, 2018, van Regioachterhoek: <http://regioachterhoek.nl/achterhoek2020/>
- Regio FoodValley. (2018, Januari 18). *Regionale woonagenda 2.0, regio FoodValley*. Opgeroepen op Augustus 13, 2018, van Gelderland: https://www.regiofoodvalley.nl/fileadmin/documenten/Uitvoeringsplan_Regionale_woonagenda_Openbaar_2018-2021_180122.pdf
- Rijksoverheid. (2017, Oktober 26). *Portefeuilleverdeling kabinet-Rutte III*. Opgeroepen op Augustus 21, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/26/portefeuilleverdeling-kabinet-rutte-iii>



- Rijksoverheid. (z.j. a). *Organisatie Rijksoverheid*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/organisatie-rijksoverheid>
- Rijksoverheid. (z.j. b). *Over de regering*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering>
- Rijksoverheid. (z.j. c). *Taken en rechten parlement*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement/taken-en-rechten-parlement>
- Rijksoverheid. (z.j. d). *Verhouding regering en parlement*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/verhouding-regering-en-parlement>
- Rijksoverheid. (z.j. e). *Gedeputeerden*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/gedeputeerden>
- Rijksoverheid. (z.j. f). *Provinciale Staten*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-staten>
- Rijksoverheid. (z.j. g). *Taken van de gemeente*. Opgeroepen op April 11, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Rijksoverheid. (z.j. h). *Wethouders*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/wethouders>
- Rijksoverheid. (z.j. i). *Raadsleden*. Opgeroepen op April 4, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>
- Rijksoverheid. (z.j. j). *Duurzame wijken en steden*. Opgeroepen op april 16, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/duurzaam-bouwen/duurzame-wijken-en-steden>
- Rijksoverheid. (z.j. k). *Onderwerpen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Opgeroepen op Mei 7, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/onderwerpen>
- Rijksoverheid. (z.j. l). *Burgemeesters*. Opgeroepen op Mei 7, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/burgemeesters>
- Rijksoverheid. (z.j. m). *Beleid ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Mei 7, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/beleid-ruimtelijke-ordening>
- Rijksoverheid. (z.j. n). *Duurzaam bouwen*. Opgeroepen op Augustus 20, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/duurzaam-bouwen>
- Roelofsen, R. (2015). 'Een goed doordacht plan moeten we gaan onderbouwen'. *NAW*, 10-11.
- Rooyen, C. v. (2016, September 20). '*Ladder duurzame verstedelijking is klucht*'. Opgeroepen op Maart 14, 2018, van Cobouw: <https://www.cobouw.nl/woningbouw/artikel/2016/09/ladder-duurzame-verstedelijking-is-klucht-101247646>
- RPD. (1985). *De compacte stad gewogen*. Den Haag: Studierapporten RPD.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 14(3), 5-12.
- Stec Groep. (2016, Mei 27). *Laddertoets Schokkerhoek*. Opgeroepen op Februari 26, 2018, van Urk:



- <https://www.urk.nl/document.php?m=33&fileid=55132&f=c135557da387f7ef7bed04f56e20bf4b&attachment=0&c=92503>
- Stec Groep. (2017, Juni 27). *Nieuwe Ladder verliest zijn scherpe randjes niet, maar biedt wel meer flexibiliteit richting Omgevingswet*. Opgeroepen op Juni 11, 2018, van Stec: <http://stec.nl/nieuwe-ladder-verliest-zijn-scherpe-randjes-niet-maar-biedt-wel-meer-flexibiliteit-richting-omgevingswet/>
- Stec Groep. (z.j.). *Stec Groep koploper op Ladder*. Opgeroepen op Maart 6, 2018, van Stec: <http://stec.nl/expertise/ladder-voor-duurzame-verstedelijking/>
- Stoker, G. (1998, Maart). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 17-28.
- Swart - Groeneveld, M. (2016, Oktober 2016). *De ladder voor duurzame verstedelijking, Houdbaarheidsdatum in zicht?* Opgeroepen op Februari 26, 2018, van Dspace: <http://dspace.ou.nl/bitstream/1820/7748/1/swart-groeneveld%2c%20m..pdf>
- Teeffelen, M. v. (2016, Februari 25). *De ladder voor duurzame verstedelijking: Een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?* Opgeroepen op Februari 26, 2018, van Dspace: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/328535>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vierde druk ed.). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Voordt, D. v. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Vrolijk, J. (2015). 'We willen de verwarring wegnemen'. *NAW*(53), 18-19.
- Wielen, P. v., Vreke, J., Reinhard, S., & Bos, E. (2004). *Instrumentanalyse natuur en landschap*. Wageningen: Alterra-rapport 1117.
- Zeeuw, F. d. (2016, Februari 11). *Bescherm kwetsbare landschappen en vereenvoudig de ladder*. Opgeroepen op Maart 5, 2018, van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/ingezonden/bescherm-kwetsbare-landschappen-en-vereenvoudig.9518655.lynkx>
- Zeeuw, F. d., & Feijtel, J. (2015, Mei 11). *Ladder duurzame verstedelijking: het drama van een goede bedoeling*. Opgeroepen op Maart 5, 2018, van Gebiedsontwikkeling: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ladder-duurzame-verstedelijking-het-drama-van-een-goede-bedoeling/>



Bijlagen

Bijlage 1 Ladder binnen de provincies

In onderstaand tabel 12 staat per provincie beschreven hoe op dit moment de Ladder is opgenomen in het provinciaal beleid en de regelgeving. Daarnaast is er aangegeven of ze wellicht bezig zijn met de aanpassing van het beleid/wetgeving met betrekking tot de nieuwe systematiek van de Ladder.

<i>Friesland</i> De provincie Friesland heeft de Ladder verder vertaald in de provinciale verordening. Dit in artikel 2.3 zorgvuldig ruimtegebruik (Provincie Friesland, 2014). Echter in de wijziging van de verordening staat vermeld dat het begrip ladder duurzame verstedelijking vervalt omdat dit begrip in de regels van de verordening niet terugkomt (Provincie Friesland, 2018). Verder wordt de Ladder nog wel vermeld. Dit is tot nu toe de enige wijziging geweest na de invoering van de nieuwe Ladder.
<i>Groningen</i> De Ladder wordt niet vermeld in de actualisatie van de provinciale verordening. Wel in de huidige provinciale verordening. Bij de bestemmingen woningbouw en bedrijventerrein wordt de Ladder aangehaald (Provincie Groningen, 2016). Dit is na de actualisatie van de verordening van 15 november 2017. Verder is er niet bekend of de provincie de Ladder verder gaat aanpassen.
<i>Drenthe</i> In de beleidsteksten ontwerp omgevingsvisie staat de Ladder vermeld. Daarin staat vermeld dat in de toelichting van bestemmingsplannen de Ladder moet worden gemotiveerd. De provincie houdt zich aan de Ladder vanuit het Bro (Provincie Drenthe, 2018 a). In artikel 2.17 Woningbouw van het ontwerp provinciale omgevingverordening Drenthe staat het volgende vermeld: <i>“Voor nieuwe woningbouwplannen geldt dat deze conform de ladder voor duurzame verstedelijking dienen aan te sluiten bij bestaand stedelijk gebied. De nieuwe uitbreiding wordt als bestaand stedelijk gebied aangemerkt nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden”</i> (Provincie Drenthe, 2018 b). De provincie Drenthe is dus bezig met de implementatie van de Ladder. Dit is een concept versie van de verordening.
<i>Flevoland</i> Geen vermelding van de Ladder in de omgevingsvisie of de provinciale verordening. Daarnaast ook niet bekend of ze bezig zijn met de Ladder.
<i>Overijssel</i> In de provinciale verordening staat een nadere uitwerking van de Ladder. Dit is de Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking. De provincie heeft in artikel 2.1.3 Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik opgenomen, wat aansluit op de Ladder (Provincie Overijssel, 2017 a). Op dit moment is de provincie bezig met de actualisatie van de verordening. Naast de verordening staat de Overijsselse ladder verder vermeld in de Omgevingsvisie van de provincie (Provincie Overijssel, 2017 b).
<i>Gelderland</i> De provincie Gelderland kent de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik. Als juridische basis hiervoor gebruikt de provincie de Ladder vanuit het Rijk. De Ladder is niet nogmaals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening omdat dit landelijk al is geregeld (Provincie Gelderland, 2018 a). De Gelderse ladder komt echter wel terug in de toelichting van de verordening. In de verordening staat het volgende vermeld: <i>“Voor nieuwe locaties is de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik van toepassing zoals opgenomen in de omgevingsvisie. Daarbij moet tevens onderbouwd worden dat nieuwe locaties niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelstructuur”</i> (Provincie Gelderland, 2018 b). Daarnaast houdt de provincie toezicht op de toepassing van de Ladder. De provincie geeft aan dat ze zelfs wil onderzoeken of de Ladder ook kan worden uitgewerkt

voor landelijke functies. In de Omgevingsvisie Gelderland staan ook een aantal opmerkingen over de Ladder uit het Bro waar rekening mee moet worden gehouden (Provincie Gelderland, 2018 a). Dit is de huidige stand van zaken. Het is nog de vraag of de provincie al bezig is met de implementatie van de nieuwe Ladder.

Utrecht

In de provinciale verordening staat de Ladder vermeld. Daarin wordt zelfs nog verwezen naar de SER-ladder. In de laatste correctie van herijking van 2016 is er niets veranderd in de verordening met betrekking tot de Ladder (Provincie Utrecht, 2017 a). De provincie Utrecht heeft het in de structuurvisie over de duurzame verstedelijkingsladder (Provincie Utrecht, 2017 b). De huidige stand van zaken van de implementatie van de Ladder binnen de provincie Utrecht is niet bekend.

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in de verordening extra regels gesteld aan de Ladder (Provincie Noord-Holland, 2017). In artikel 5a van de verordening staan regels over nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarin ligt de nadruk van de provincie op de regionale afstemming. Deze wijziging was op 1 maart 2017, dus voordat de Ladderwijziging in het Bro was vastgesteld. De Structuurvisie is geactualiseerd in 2015 (Provincie Noord-Holland, 2015). Het is niet bekend of de provincie verder bezig is met de implementatie van de gewijzigde Ladder.

Zuid-Holland

In de provinciale verordening ruimte staat de Ladder vermeld. De provincie heeft de Ladder verder uitgewerkt. Ze hebben het begrip “bestaand stads- en dorpsgebied” aan de Ladder toegevoegd. Dit begrip komt vrijwel overeen met het begrip bestaand stedelijk gebied. Voor de bestemmingen kantoren en detailhandel is er een aanvulling op de Ladder (Provincie Zuid-Holland, 2018 a). In de omgevingsvisie komt de Ladder ook terug zoals in de verordening (Provincie Zuid-Holland, 2018 b). Op de provinciale site wordt de provinciale ladder uitgebreid beschreven (Provincie Zuid-Holland, z.j.). De provincie geeft aan dat de provinciale ladder verdwijnt naar aanleiding van de aanpassing van de Ladder uit het Bro. De Zuid-Hollandse variant van de Ladder is niet meer nodig na deze aanpassing (Provincie Zuid-Holland, 2017). Dit staat ook vermeld in het programma ruimte actualisering van de provincie (Provincie Zuid-Holland, 2018 c). Hiermee is dus duidelijk geworden hoe de provincie Zuid-Holland de Ladder verder implementeert in de verordening.

Zeeland

In de verordening ruimte uit 2012 (Provincie Zeeland) wordt er ingegaan op de Ladder. De provincie Zeeland speelt in op de Ladder en geeft aan dat er regionale woningmarktafspraken moeten worden gemaakt voor de onderbouwing van de Ladder. Dit staat vermeld in het omgevingsplan (Provincie Zeeland, 2016). Het is niet bekend hoe de provincie de nieuwe Ladder gaat implementeren.

Noord-Brabant

In de toelichting van de verordening staat de Ladder beschreven. De gemeente is verantwoordelijk om de Ladder op de juiste wijze toe te passen. De provincie let op het tegengaan van onnodige ruimtebeslag en regeling kwaliteitsverbetering van het landschap als het gaat om een ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied (Provincie Noord-Brabant, 2018). In de structuurvisie staat dat de provincie de Ladder gebruikt voor de afweging van zorgvuldig ruimtegebruik (Provincie Noord-Brabant, 2014). Het is niet bekend of en hoe de provincie de nieuwe Ladder gaat toepassen.

Limburg

De provincie heeft de Ladder uit het Bro geïmplementeerd in de verordening. Daarbij hebben ze eigen regels toegevoegd. Zo moet er bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen worden gekeken naar mogelijkheden of leegstaande monumentale en beeldbepalende gebouwen kunnen worden herbenut (Provincie Limburg, 2018). In de omgevingsvisie komt de Ladder ook naar voren (Provincie Limburg, 2017). Het is niet bekend of de provincie de nieuwe Ladder gaat implementeren.

Tabel 12 De Ladder binnen de provincies

Bijlage 2 Opzet interviewguide

Datum:

Plaats:

Tijdstip:

Interviewer:

Geïnterviewde:

Start	
Intro/uitleg	
Verwachting	
Tijdsduur	
Toestemming opname en data verwerking	
Vragen?	
Introducerende vragen	
Introductie	

Topics	

Afsluiting	
Slot interview	
Bedankwoord	

Bijlage 3 Vragenlijsten interviews

Experts

Introducerende vragen	
Introductie	Zou u uzelf kunnen voorstellen? - Wat is uw achtergrond? - Wat is uw functie bij de provincie Gelderland?
Topics	
De oude Ladder voor duurzame verstedelijking	Wat waren de voornaamste problemen met de oude Ladder? - Wat is volgens u de achterliggende gedachte van het ontstaan van de Ladder? Compacte stad? - Kunt u kort toelichten wat de problemen waren met de oude Ladder? - Veel jurisprudentie is ontstaan bij de Raad van State over de oude Ladder. Had dit vooraf voorkomen kunnen worden? En zo ja, hoe?
Het tot stand komen van de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking	Hoe is de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking tot stand gekomen? - Wat is het doel van de aanpassing van de Ladder? - Hoe is procesmatig de Ladder aangepast? - Welke partijen zijn hierbij betrokken geweest? - In de afgelopen jaren is er veel jurisprudentie verschenen over de Ladder. Is er gekeken om de Ladder te verduidelijken door bijvoorbeeld kengetallen op te nemen? Bijvoorbeeld bij een x aantal (een ondergrens) is de ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling. - Zijn er plannen geweest om andere begrippen toe te voegen aan de Ladder? En zo ja, welke, waarom is daar van afgezien? - Veranker de Ladder aan de voorkant in regionaal beleid, structuurvisies, dat was een idee. Waarom is dat niet gedaan?
De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking	Hoe kijkt u aan tegen de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking? - Wat vindt u van de nieuwe systematiek van de Rijksladder? - Vindt u de Ladder een noodzakelijk instrument in de ruimtelijke ordening? - Is de aanpassing van de Ladder een verbetering ten opzichte van de oude Ladder? - Wat vindt u van het nieuwe lid waardoor de Laddertoets bij flexibele planvormen kan worden doorgeschoven naar een wijzigings- uitwerkingsplan? - Is de Ladder voortgekomen uit de stroming van het compacte stad idee? - Is de Ladder niet tegenstrijdig met het idee van multi-level governance?
Verwachtingen van de nieuwe Ladder	Wat zijn u verwachtingen van de nieuwe Ladder? - Heeft er al een evaluatie plaatsgevonden of de problemen zijn verholpen met de aanpassing van de Ladder? - Hoe gaan jullie kijken of de knelpunten van de oude

	Ladder zijn opgelost? - Wat gaat er de komende jaren nog gebeuren met de Ladder? - Is de Ladder Omgevingswet-proof of zal dit nog verder moeten worden aangepast?
Hoe schrijf je een goede onderbouwing van de Ladder (algemeen)	Hoe kan de Ladder goed onderbouwd worden? - Welke stappen zouden volgens u moeten worden doorlopen om tot een goede onderbouwing van de Ladder te komen? - Wat zijn volgens u cruciale elementen die terug moeten komen bij de onderbouwing van de Ladder, losstaand wat wettelijk moet? Procesmatig? - Hoe moeten de begrippen, nieuwe stedelijke ontwikkeling, behoefte en bestaand stedelijk gebied goed beoordeeld/onderbouwd worden? - Hoe moet worden bepaald of een ontwikkeling valt onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling? - Op welke manier moet worden bepaald wat het ruimtelijke verzorgingsgebied is van een desbetreffende ontwikkeling? Regio's kunnen namelijk over regio's gaan. - Welke gegevens moeten worden gebruikt om te bepalen of er behoefte is aan de ontwikkeling? - Bij behoefte kan er worden gesproken over kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Wat is het verschil hiertussen? - Wordt er bij behoefte ook rekening gehouden met het type van bijvoorbeeld een woning? - Hoe kan goed worden bepaald of de ontwikkeling valt onder bestaand stedelijk gebied?
Onderbouwing Ladder bij de bestemming wonen	Hoe moet de Ladder worden onderbouwd bij de bestemming wonen? - Welke cruciale elementen zijn hierbij van belang? - Hoe kan de afbakening van het onderzoeksgebied/verzorgingsgebied van de bestemming wonen worden bepaald? Bijv. bij 10, 100, 500 woningen - Hoe kan de behoefte van de ontwikkeling van woningen worden bepaald? - Hoe bij de onderbouwing (bestemming wonen) en kwalitatieve (soorten woningen) behoefte? - Welke gegevens gebruiken jullie voor de onderbouwing?
Rol provincies met de Ladder (Gelderland)	Wat is de rol van de provincies? - Wat is volgens u de rol van de provincie op het gebied van de Ladder? - In welke opzichte gebruiken jullie gegevens van de provincie met betrekking tot de onderbouwing van de Ladder? - Gelderland heeft geen regels over de Ladder toegevoegd in de verordening. Maar wat vindt u dat provincies de Ladder verder kunnen uitwerken in de provinciale verordening? - Hoe komen de regionale afspraken tot stand? Die hebben invloed op de onderbouwing van de Ladder.

Afsluiting	
Slot interview	- Wilt u nog wat toevoegen aan het interview? - Zijn er nog belangrijke onderwerpen die u wilt delen? - Heeft u eventueel nog vragen?

Medewerkers provincie Gelderland

Introducerende vragen	
Introductie	Zou u uzelf kunnen voorstellen? - Wat is uw achtergrond? - Wat is uw functie bij de provincie Gelderland?

Topics	
De provincie	Wat zijn de taken van de provincie? - Welke taken heeft de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening? - Bepaald de provincie ook waar nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden? - Hoe is de relatie van de provincie met het Rijk en de gemeente?
De Rijksladder	Hoe gaat de provincie om met de nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking? - Wat vindt u van de nieuwe systematiek van de Rijksladder? - Heeft de Ladder gevolgen voor de Gelderse ladder? - Wat vindt u van de mogelijkheid dat de Laddertoets kan worden opgeschoven naar een uitwerkings- of wijzigingsplan? Ziet u dat gemeenten dit al toepassen? - Hoe vindt die doorwerking plaats van de Rijksladder binnen de provincie? - Wat vindt u dat het Rijk de provincies nog de mogelijkheid geeft op een provinciale ladder op te stellen? - Ziet u dat het doel van de Ladder bereikt wordt? Duurzaam omgaan met de ruimte. Is de Ladder een nuttig instrument?
Implementatie Ladder in het provinciaal beleid	Hoe wordt de nieuwe Ladder vanuit het Rijk opgenomen in het provinciaal beleid? - Is de provincie van plan om de Rijksladder te verwerken in de provinciale verordening? - Hoe zorgt de provincie voor de doorwerking van de Rijksladder binnen de provincie? - Welke stappen worden er doorlopen bij de doorwerking van de Ladder? - In de omgevingsvisie wordt gesproken dat de behoefte van de ontwikkeling regionaal wordt afgesproken. Hoe wordt dat gedaan? - Het begrip actuele regionale behoefte is vervangen door behoefte. Hoe zorgen jullie dat gemeenten per behoefte de juiste onderzoeksomvang van het gebied hanteren? Hoe zorgen jullie voor de regionale afstemming? - Er wordt ook gesproken dat er wordt onderzocht of de Gelderse ladder zal worden gebruikt voor landelijke functies. Is hier gehoor aan gegeven? - Komen de begrippen van de Gelderse ladder overeen met



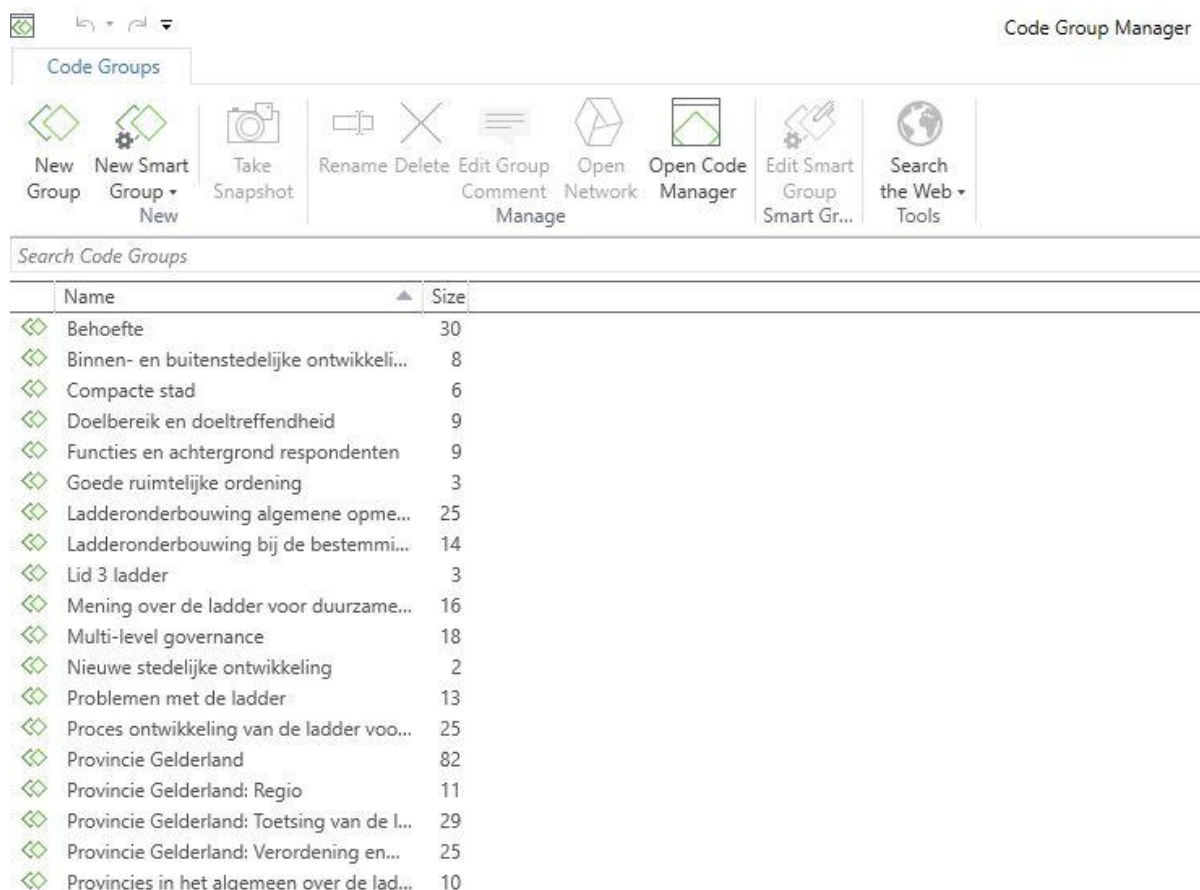
	de begrippen in de Rijksladder?
De Gelderse ladder	Hoe moeten gemeenten rekening houden met de Gelderse ladder? - Waaruit bestaat de Gelderse ladder? - Wat houdt de Gelderse ladder in? - Is de Gelderse ladder noodzakelijk terwijl er vanuit het Rijk al een ladder aanwezig is?
Toezicht door de provincie over de Ladderuitvoering van gemeenten	Hoe houdt de provincie Gelderland toezicht op de Ladderuitvoering van gemeenten? - Gemeenten moeten rekening houden met het provinciaal beleid bij het opstellen van een bestemmingsplan. Hoe controleren jullie of ze dat ook naleven? - Hoe gaat dit procesmatig in zijn werk? - Hoe houdt de provincie toezicht op dat de Rijksladder voor duurzame verstedelijking wordt toegepast door gemeenten? Hoe controleren jullie dit? - Ondersteunt de provincie de gemeente bij de onderbouwing van de Ladder? En zo ja, hoe? - Kijken jullie of de desbetreffende ontwikkeling, als het buitenstedelijk is, ook binnenstedelijk kan? - Controleren jullie alle plannen (bestemmingsplannen) naar de Ladder en het beleid?
De Ladder bij de bestemming wonen	Hoe kijkt de provincie Gelderland bij de ontwikkeling van de bestemming wonen? - Houden gemeenten rekening met de woningbehoefte van andere gemeenten? Of denken ze meer in eigenbelang? Wat merkt u daarvan? - Zijn er binnen de provincie woonagenda, afspraken met betrekking tot de regio? - Kijkt de provincie naar de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van woningen? Soorten woningen. - Hoe gaat de provincie in bij een gesprek met de gemeente met een woningbouwontwikkeling?
Afsluiting	
Slot interview	- Wilt u nog wat toevoegen aan het interview? - Zijn er nog belangrijke onderwerpen die u wilt delen? - Heeft u eventueel nog vragen?



Bijlage 4 Code groups interviews en jurisprudentie

Interviews

Voorafgaand aan het coderen zijn er 19 code groups geformuleerd. In figuur 10 staan ze weergegeven. Een aantal definities vanuit het conceptueel model (theoretisch kader) is gebruikt als code group. Deze manier van analyseren heeft bijgedragen aan de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag.



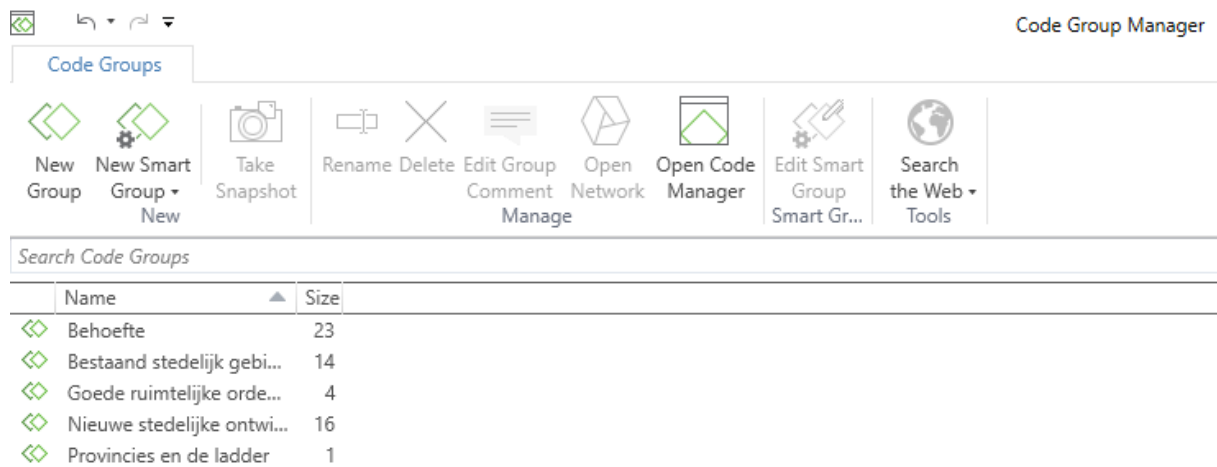
The screenshot shows the 'Code Group Manager' window in Atlas.ti. It features a toolbar with icons for creating and managing code groups, a search bar, and a table listing the code groups. The table has two columns: 'Name' and 'Size'.

Name	Size
Behoefte	30
Binnen- en buitenstedelijke ontwikkeli...	8
Compacte stad	6
Doelbereik en doeltreffendheid	9
Functies en achtergrond respondenten	9
Goede ruimtelijke ordening	3
Ladderonderbouwing algemene opme...	25
Ladderonderbouwing bij de bestemmi...	14
Lid 3 ladder	3
Mening over de ladder voor duurzame...	16
Multi-level governance	18
Nieuwe stedelijke ontwikkeling	2
Problemen met de ladder	13
Proces ontwikkeling van de ladder voo...	25
Provincie Gelderland	82
Provincie Gelderland: Regio	11
Provincie Gelderland: Toetsing van de I...	29
Provincie Gelderland: Verordening en...	25
Provincies in het algemeen over de lad...	10

Figuur 10 Code Groups interviews, Atlas.ti, bron: eigen werk

Jurisprudentie

Net zoals bij de interviews zijn er voorafgaand aan het coderen code groups geformuleerd. De 5 code groups staan weergegeven in figuur 11. Deze code groups hebben betrekking op onderdelen voor de onderbouwing van de Ladder.



Figuur 11 Code Groups jurisprudentie, Atlas.ti, bron: eigen werk

Bijlage 5 Voorbeeld van een Ladderonderbouwing

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek is er een Ladderonderbouwing gemaakt over een bestaande situatie. Hierbij gaat het over een woningbouwontwikkeling in de gemeente Nijkerk. Deze gemaakte Ladderonderbouwing is als voorbeeld opgenomen in dit onderzoek. Het is namelijk zo dat per situatie of beoogde ontwikkeling de Ladderonderbouwing verschillend is.

Onder het kopje “Situatie van het plan” wordt eerst de situatie van het plan uitgelegd. Hierna staat onder het kopje “Onderbouwing van de Ladder” de Ladderonderbouwing.

Situatie van het plan

In Nijkerkerveen (gemeente Nijkerk) staat een ontwikkeling voor het realiseren van woningbouw gepland. Het plan voor de nieuwe woningen past niet binnen het vigerende bestemmingsplan. Daarom wordt er op dit moment een nieuw bestemmingsplan De Goede Woning opgesteld. Bij deze ontwikkeling zal de Ladder voor duurzame verstedelijking ook moeten worden onderbouwd. De woningbouw zal worden gerealiseerd door de Woningstichting Nijkerk. In het plan worden de volgende woningen beoogd:

- 6 twee-onder-een-kapwoningen
- 8 hoekwoningen
- 21 levensloopbestendige tussenwoningen

Dit zijn in totaal 35 woningen. Het gaat hierbij om 29 sociale huurwoningen en 6 middeldure koopwoningen (twee-onder-een-kapwoningen).

Ligging

Het plangebied ligt aan de zuidoostkant van Nijkerkerveen en wordt ten oosten begrensd door weilanden aan de Schoolstraat. In het noorden en westen bevindt zich woonbebouwing aan de Jacob de Boerweg. Ten zuiden hebben de gronden een agrarische functie. In figuur 12 is in het geel de begrenzing van het plangebied aangegeven.



Figuur 12 Plangebied, bron: eigen werk en (Google/maps, 2018)

Onderbouwing van de Ladder

De Ladder duurzame verstedelijking werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en trad per 1 oktober 2012 in werking als motiveringsvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het instrument is van toepassing op de functies wonen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen.

Sinds de inwerkingtreding is er veel onduidelijkheid over een aantal begrippen in het besluit en is er diverse jurisprudentie ontstaan. Om die reden is d.d. 21 april 2017 het besluit genomen tot wijziging van het Bro in verband met de aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De gewijzigde Ladder duurzame verstedelijking is in werking getreden op d.d. 1 juli 2017.

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is opgenomen dat gemeenten en provincies verplicht zijn om in de toelichting van een ruimtelijk besluit de “Ladder voor duurzame verstedelijking” op te nemen, wanneer een zodanig ruimtelijk besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling (zie art. 1.1.1 Bro) mogelijk maakt. De Ladder is opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2, 3 en 4 van de Bro. In het kader van dit bestemmingsplan is artikel 3.1.6 lid 2 onderstaand opgenomen:

“3.1.6 lid 2

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

Toetsing plan

Het plangebied is gelegen aan de zuidoostkant van Nijkerkerveen en momenteel bestemd als “bedrijf” en “agrarisch”. In de huidige situatie zijn de opstallen nog aanwezig.

Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij woningbouwlocaties is sprake als er meer dan 11 woningen gerealiseerd worden. Omdat met het plan juridisch 35 woningen worden toegevoegd, wordt het plan aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Behoefte

Kwantitatief

Om de woningbehoefte te bepalen, heeft de gemeente Nijkerk te maken met Provincie Gelderland en de Regio FoodValley. Op basis van woningmarktonderzoeken hebben de Provincie Gelderland en de gemeenten uit de Regio FoodValley afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering voor de Regio FoodValley. In de Regionale woonagenda 2.0 van de Regio FoodValley, d.d. 18 januari 2018, staan afspraken over de kwantitatieve verdeling van woningbouw. Voor de Regio FoodValley is er in de periode 2017-2027 een woningbehoefte van gemiddeld 15.155 woningen. Deze woningen zijn verdeeld over alle gemeenten in de regio. Voor de gemeente Nijkerk is er voor deze periode een woningbehoefte van gemiddeld 1.640 woningen.

Op kleinere schaal heeft de gemeente Nijkerk in de “Woonvisie 2015+” richting gegeven aan wonen in Nijkerk. De Woonvisie gaat over wat de gemeente wil realiseren. Uit de Woonvisie valt af te leiden dat de woningbehoefte de komende 10 jaar 150-200 woningen per jaar bedraagt. Deze woningbehoefte zal verdeeld worden over de kernen van de gemeente Nijkerk.



Kwalitatief

In de Woonvisie wordt tevens de focus op kwetsbare mensen uitgesproken. Dit zijn huishoudens met een laag inkomen, huishoudens die ondersteuning en/of zorg nodig hebben en huishoudens met een middeninkomen. Daarnaast is er behoefte om voldoende woningaanbod te hebben om (langer) zelfstandig te wonen. Dit komt voort uit de demografische trends waarbij het aantal kleine huishoudens en senioren toeneemt. Door de realisatie van levensloopbestendige woningen kunnen de senioren naar een voor hun geschikte woning doorstromen in Nijkerkerveen en komen er woningen vrij voor andere doelgroepen.

Tenslotte is er voortkomend uit de Woonvisie behoefte aan sociale huurwoningen in Nijkerkerveen, zie tabel 13.

Huidige voorraad (2014)	Behoefte 2020	Verschil 2020	Behoefte 2030	Verschil 2030
186	283-305	-97-119	320-342	-134-156

Tabel 13 Behoefte sociale huurwoningen in Nijkerkerveen, bron: eigen werk en (Gemeente Nijkerk, 2015)

Zoals in tabel 1 is weergegeven, voldoet het beschikbaar aanbod niet aan de woningvraag van zowel 2020 als 2030. In 2020 is er behoefte aan de toevoeging van 97-119 sociale huurwoningen. Voor 2030 zijn dit 134-156 woningen.

Uit de markt- en omgevingsanalyse Nijkerk (2018) van Companen blijkt, net als uit de Woonvisie, dat er behoefte is aan sociale huurwoningen. Van de bevolking uit Nijkerkerveen heeft 46% een inkomen tot de huursubsidielgrens. In 2017 zijn er slechts 5 eengezinswoningen in Nijkerkerveen vrijgekomen en verhuurd, terwijl er gemiddeld 90 reacties per woning waren. De gemiddelde inschrijftijd was hierdoor opgelopen naar 4 jaar.

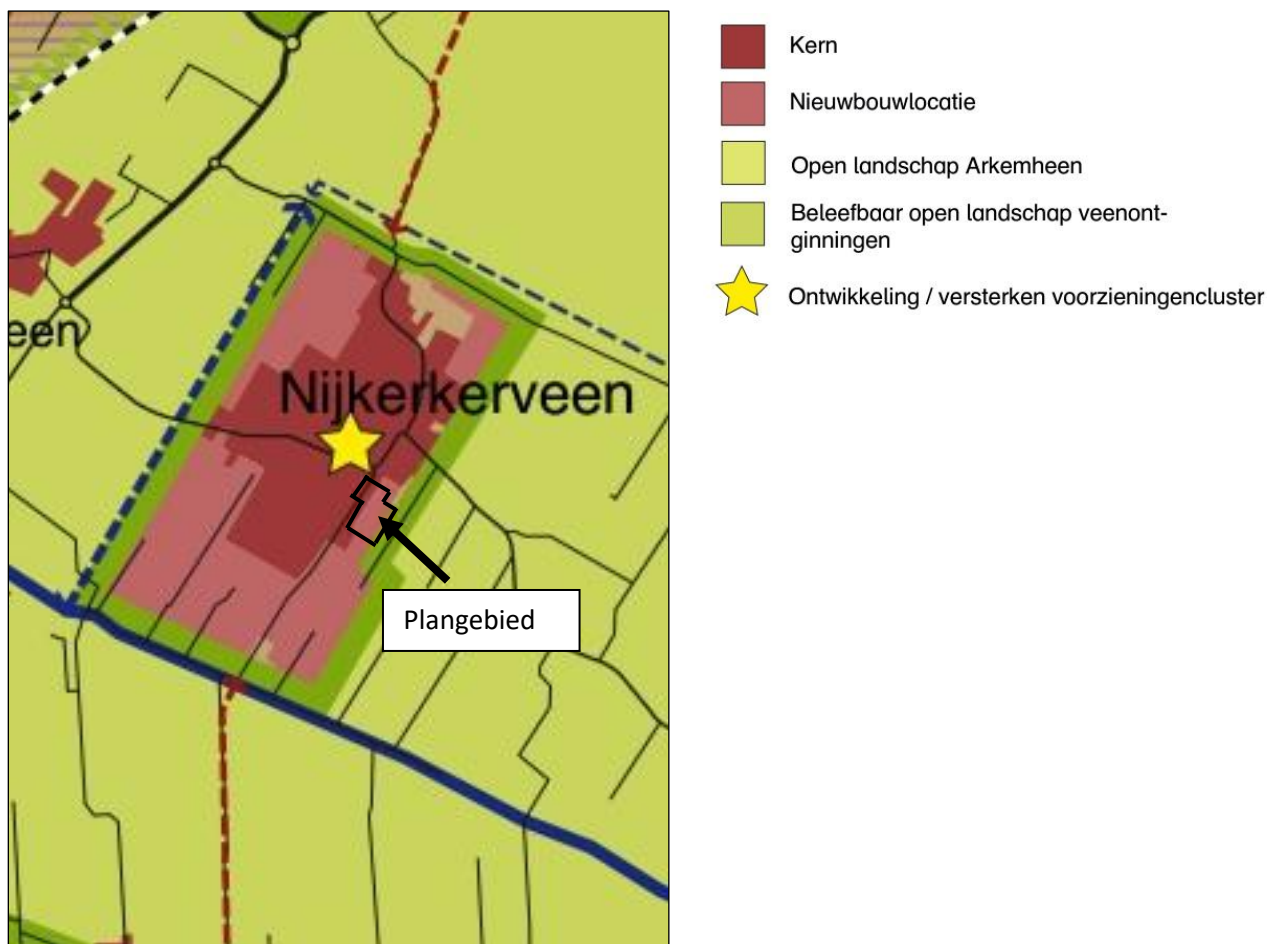
De sociale huurwoningen die worden toegevoegd, moeten betaalbaar zijn voor huishoudens met een inkomen onder de grens van de EU-beschikking (tot €34.000 bruto per jaar). Om deze reden moet de huur van deze woningen onder de liberalisatiegrens (op dit moment < €710) zijn. Het voorgenomen plan gaat uit van 29 sociale huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens en voldoet dus aan de behoeften in Nijkerkerveen.

Bestaand stedelijk gebied

Onder bestaand stedelijk gebied wordt in het Bro verstaan: “bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”

In de huidige situatie is er in het plangebied sprake van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Daarnaast is door het slopen van de huidige bebouwing en de herontwikkeling van het plangebied sprake van zorgvuldig ruimtegebruik. Vanuit de Structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken 2030 blijkt dat het plangebied grotendeels binnen een van de nieuwbouwlocaties van Nijkerkerveen ligt, zie figuur 13. Een klein gedeelte van het plangebied valt in het “beleefbaar open landschap veenontginningen”. Binnen dit deel worden vooral tuinen en openbaar groen ontwikkeld, waardoor dit aansluit bij het landschappelijk karakter.

Omdat het reeds is aangewezen als stedelijk ontwikkelingsgebied en de ontwikkeling inbreiding mogelijk maakt, is er sprake van bestaand stedelijk gebied. Verdere behandeling van de Ladder is om die reden niet aan de orde.



Figuur 13 Uitbreidingslocaties woningbouw Nijkerkerveen, bron: eigen werk en (Gemeente Nijkerk, 2011)

Conclusie

Vanuit het Bro is de Ladder voor duurzame verstedelijking van belang. Doordat er sprake is van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied en de behoefte van de geplande woningen is aangetoond, wordt voldaan aan de vereisten van de Ladder. Het plan past derhalve in het rijksbeleid.