Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2017

182

Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 december 2016, nr. IenM/BSK-2016/270521, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 3.37, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2 februari 2017, No.W14.16.0408/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 april 2017, nr. IenM/BSK-2017/80226, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

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.

2. Het derde lid komt als volgt te luiden:

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.

3. In het vierde lid wordt «actuele regionale behoefte» vervangen door «behoefte» en «het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid,» door «een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid».

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 21 april 2017

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Uitgegeven de *twaalfde* mei 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

stb-2017-182
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2017

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het onderhavige besluit wordt een aantal leden van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) gewijzigd. In deze leden worden voorwaarden gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan dat stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.[1] De onderhavige wijziging dient ter uitvoering van de moties Veldman/Ronnes[2] en Cegerek[3]. In deze moties is gevraagd de Ladder te vereenvoudigen en te optimaliseren. Tevens is de wijziging een reactie op de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van deze leden van artikel 3.1.6.

2. Aanleiding

Bij besluit van 28 augustus 2012 zijn twee leden toegevoegd aan artikel 3.1.6 van het Bro, waarin voorwaarden werden gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan (tweede lid) dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Het tweede lid kende drie onderdelen, ook wel de drie treden van de zogenaamde «ladder voor duurzame verstedelijking» (hierna: Ladder) genoemd.

Met artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Bro werd het nationale ruimtelijke belang, gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten, geborgd. Het belang maakt deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR)[4] en heeft een zorgvuldig of duurzaam gebruik van ruimte als doel, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. In de SVIR is het belang beschreven in het bredere kader van een goed systeem van ruimtelijke ordening dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk moet maken en waarbinnen bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van.

Volgens de SVIR is vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Dit betekent ook dat overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand dienen te worden voorkomen.

Met ingang van 1 juli 2014 is een nieuw vierde lid opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.[5]

De Ladder bevatte de volgende opeenvolgende drie treden:

• De eerste trede verplichtte gemeentelijke bestuursorganen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en om de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen.

---

[1] Besluit van 28 augustus 2012 houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal belang (Stb. 2012, 388).

[2] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 172.

[3] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 26.

[4] Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

[5] 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) (Stb. 2014, 174).

• De tweede trede vroeg van overheden om, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kon worden gerealiseerd.
• De derde trede eiste dat wanneer inpassing van de beoogde stedelijke ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied van de betreffende regio niet mogelijk is, beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling.

In 2014 verscheen een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de toepassing van de Ladder, als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte. Daarin werd geconstateerd dat de ladder in ruim 70% van de onderzochte plannen niet expliciet wordt toegepast.[6] De Ladder is onderwerp geworden van tientallen uitspraken van de bestuursrechter en vele publicaties in de (vak)literatuur. Ook in de Tweede Kamer wordt regelmatig aandacht besteed aan de Ladder.

Uit gesprekken met onder andere provincies, gemeenten, IPO, VNG en verschillende andere stakeholders, blijkt dat weliswaar de doelen van de Ladder worden onderschreven, maar dat de toepassing van de Ladder als lastig wordt ervaren. Knelpunten die om een oplossing vragen zijn onder andere de soms onduidelijke begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Met de wijziging van artikel 3.1.6 Bro is beoogd deze knelpunten voor zover mogelijk op te lossen.

3. Wijzigingen

De hieronder nader aangeduide wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Het doel van de Ladder, zoals omschreven in de SVIR wordt breed gedeeld en wijzigt niet.

De belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen betreffen een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke «treden» en het vervangen van het begrip «actuele regionale behoefte» door: behoefte. Zowel voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen als buiten bestaand stedelijk gebied moet de behoefte worden beschreven. Uitgangspunt voor de wijziging is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Indien de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorzien wordt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient dat nadrukkelijk te worden gemotiveerd in de toelichting. Tevens wordt de mogelijkheid geboden in een nieuw derde lid, om de toepassing van de Ladder door te schuiven naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. De verwachting is dat de Ladder hierdoor beter hanteerbaar zal zijn, beter aansluit bij het geheel aan vereisten aan een toelichting bij bestemmingsplannen en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

---

[6] In de nulmeting van het PBL van de naleving van de Ladder in 2013 (als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte) werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. De resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014 – 2015 laten zien dat de Ladder in nog slechts 29 procent niet wordt toegepast, in vergelijking met de ruim 70% over de periode 2013. De daadwerkelijke naleving is dus sterk verbeterd.

Beschrijven en motiveren

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het doel is een zorgvuldig gebruik van de ruimte en het tegengaan van overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand.

In het geval in het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, bevat de toelichting een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. De motivering van de behoefte aan die ontwikkeling dient in het licht te worden geplaatst van een goede ruimtelijke ordening en dient zich te richten tot het motiveren van de behoefte aan die ontwikkeling met het oog op het tegengaan van ongewenste leegstand en het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik. De behoefte wordt onderbouwd en afgewogen op het niveau van het verzorgingsgebied van de ontwikkeling. Dit betekent dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de resultaten ook zijn opgenomen in de beschrijving.

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, bevat de toelichting aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden een rol spelen. Zie verder de nadere toelichting op de term «behoefte».

Loslaten afzonderlijke treden en schrappen overbodige bepalingen

In artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, was aangegeven hoe in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kon worden voorzien, namelijk door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Deze niet limitatieve opsomming past bij nader inzien beter in een toelichting.

In onderdeel c was aangegeven dat als de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kon plaatsvinden, beschreven zou worden in hoeverre in die behoefte kon worden voorzien op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. Dit onderdeel blijkt in de praktijk van provincies en gemeenten geen toegevoegde waarde te hebben. De noodzaak om te zorgen voor een goede ontsluiting is voldoende gegarandeerd met het eerste lid van artikel 3.1.6. Uit de motivering in de toelichting bij het bestemmingsplan kan naar voren komen waarom een locatie buiten bestaand stedelijk gebied zich kwalificeert als geschikte locatie. Daarbij kan ook aandacht worden besteed aan andere aspecten dan de ontsluiting.

Het derde lid van artikel 3.1.6 bepaalt dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. In de praktijk worden echter geen locaties voor stedelijke ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels. Dat biedt mogelijkheden om het derde lid van artikel 3.1.6 een andere inhoud te geven. De andere inhoud van het derde lid wordt hieronder beschreven.

«Actuele regionale behoefte» wordt: behoefte

Provincies en gemeenten geven aan dat de term «actuele regionale behoefte» voor verwarring zorgt en onvoldoende duidelijk maakt waar een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling zich op zou moeten richten. In het bijzonder de term «regionaal» is verwarrend, omdat het enerzijds betrekking heeft op de omvang van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden bezien, ofwel het «ruimtelijke verzorgingsgebied», ook wel «marktregio» genoemd. Anderzijds heeft het betrekking op de aard van het overleg, waarbij de regio nogal eens wordt geïnterpreteerd als de bestuurlijke regio. Provincies hebben in een voorstel aangegeven graag een onderscheid te willen zien tussen het regionale aspect bij de behoefte in de zin van het verzorgingsgebied en het overleg in bovengemeentelijk verband.

De gedachte achter dit voorstel is in dit wijzigingsbesluit overgenomen door het vervangen van de term «actuele regionale behoefte» door de eenvoudiger term «behoefte».

Het doel is om de aansluiting van de Ladder bij de bepalingen voor de toelichting van (ontwerp)-bestemmingsplannen, zoals verwoord is in het eerste lid van artikel 3.1.6, te verduidelijken en te versterken. Ten tweede moet de wijziging duidelijk maken dat niet elke ruimtebehoefte een «regionale» behoefte is, die in regionaal verband moet worden afgestemd. De aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling zijn bepalend voor de afbakening van het gebied waarbinnen de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden afgewogen.

Hieronder wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de Ladder en het eerste lid van artikel 3.1.6, de achtergrond van het schappen van de termen «actuele» en «regionale» op de betekenis van de term «behoefte» in het nieuwe tweede lid.

Verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 3.1.6

Het eerste lid van artikel 3.1.6 bevat bepalingen voor de toelichting van elk (ontwerp)-bestemmingsplan, zoals een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is in het eerste lid aangegeven dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek.

Het tweede lid van artikel 3.1.6, de Ladder, bevat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De reden voor deze aanvulling op het eerste lid is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er met het oog op het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van ongewenste leegstand wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

Schrappen van de term «actuele»

Het schrappen van «actuele» is gedaan omdat dit woord geen toegevoegde waarde heeft, uiteraard is het schrappen geen aanleiding voor de gedachte dat volstaan kan worden met een niet-actueel behoefteonderzoek.

Schrappen van de term «regionale»

De term «regionale» is geschrapt om twee redenen.

De eerste reden is gelegen in de verhouding tussen het tweede en eerste lid van artikel 3.1.6.

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan reeds de uitkomsten van het overleg met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en met de diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Met andere woorden: de noodzaak van overleg met betrokken gemeenten, waterschappen en provincies is reeds verwoord in het eerste lid van artikel 3.1.6 Bro.

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar de behoefte.[7]

De tweede reden voor het schrappen van «regionale» is dat de aard en omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet altijd om regionale afstemming, in de zin van boven- of intergemeentelijke afstemming vraagt. Bij bepaalde ontwikkelingen is bovengemeentelijke afstemming niet aan de orde. Dat kan het geval zijn wanneer een stedelijke ontwikkeling uitsluitend lokale ruimtelijke gevolgen heeft. Bij ontwikkelingen met een ruimtelijk effect op het grondgebied van andere gemeenten of provincies kan sprake zijn van bovengemeentelijke of zelfs bovenprovinciale afstemming.[8]

Ook ten aanzien van de afstemming geldt dat al in het eerste lid van artikel 3.1.6 is bepaald dat de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 van het Bro bedoelde overleg in het plan moeten worden verantwoord.

Het is daarbij primair aan het gemeentebestuur om indachtig artikel 3.1.6, eerste lid, onder c en d, te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek (art 3:2 Awb) moet plaatsvinden en met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd. De provincie kan volgens geldend beleid in de SVIR kaders stellen voor de bovenlokale afstemming van verstedelijking en actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt, waar deze noodzakelijk is, maar uitblijft.

Behoefte

De toelichting van een bestemmingsplan bevat een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het doel van de ladder is een zorgvuldig gebruik van de ruimte en het tegengaan van de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand.

Zowel bij een ontwikkeling binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied blijft het van belang de behoefte te onderbouwen. Het is primair aan het gemeentebestuur om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de betreffende ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Met andere woorden: de aard en omvang van de ontwikkeling in

---

[7] Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat ook bij een bestemmingsplan dat voorziet in de bouw van 80 nieuwe recreatiewoningen (in deze zaak was geen strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro aangevoerd) er wel degelijk sprake moet zijn van een behoefte die zo nodig regionaal moet zijn afgestemd. ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908.

[8] Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208. In deze uitspraak ging het om een vestiging van een grootschalig datacenter dat een niet regionaal gebonden verzorgingsgebied kende.

relatie tot de context zijn bepalend voor de uitgebreidheid van de onderbouwing: bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing.

Provinciale of regionale visies en afspraken kunnen als basis dienen voor de onderbouwing, indien dergelijke documenten concreet en voldoende onderbouwd zijn. Bij de behoefte gaat het voorts niet alleen om de kwantitatieve behoefte, maar ook de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling.

Borging van regionale afstemming

Door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking. Daartoe zijn verschillende tekstvarianten overwogen. Er is uiteindelijk voor gekozen om geen extra bepaling aan de Ladder toe te voegen, omdat afstemming op regionaal niveau geborgd is in de artikelen 3.1.1 en 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro. Zoals hierboven beschreven, is bovenlokale afstemming van groot belang en is het aan provincies om de bovenlokale afstemming en samenwerking in het kader van verstedelijking actief te stimuleren, wanneer deze door gemeenten onvoldoende tot stand wordt gebracht.

Dubbele onderzoekslasten

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan de Ladder als lastig hanteerbaar worden ervaren. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in het geval van een globaal plan alle mogelijke bestemmingen onderzocht worden, op een moment dat de ontwikkeling nog niet concreet is. Dit kan leiden tot hoge onderzoekslasten. Dit knelpunt geldt overigens voor al het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek bij ruimtelijke besluiten.

Uit artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro volgt dat (ook) een wijzigings- of uitwerkingsplan aan de Ladder moet worden getoetst.[9] In zo'n geval kan sprake zijn van een dubbele laddertoets (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens bij het wijzigings- of uitwerkingsplan). Dit probleem doet zich nu nog weinig voor omdat de meeste bestemmingsplannen waarin een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingplicht is opgenomen, dateren van voor de inwerkingtreding van de ladder maar door onder andere provincies en gemeenten is verzocht om reeds een oplossing te vinden voor dit knelpunt.

Het probleem van de onderzoekslasten bij globale plannen, hangt niet alleen samen met de Ladder, maar met de vereisten die het Bro in algemene zin stelt aan de toelichting op bestemmingsplannen, in combinatie met de vereisten van het artikel 3:2-Awb-onderzoek. Dit probleem vraagt om een aanpassing die verder reikt dan de Ladder alleen. Ik stel mij voor om dat brede probleem vooral in het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht Omgevingswet aan te pakken. De herziening van het omgevingsrecht is mede gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek bij de besluitvoorbereiding, onder andere door het mogelijk te maken het zogenaamde brede onderzoek te verschuiven naar het moment dat plannen concretere vormen aannemen.[10]

---

[9] Zie ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ook ter beoordeling kan staat of een uitwerkingsplan is voorbereid en genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Overigens dateerde het bestemmingsplan zelf van voor de inwerkingtreding van de Ladder.

[10] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.153–154.

Het derde lid is van een andere inhoud voorzien. Het derde lid bepaalt thans dat, indien in het bestemmingsplan toepassing gegeven is aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), bij bestemmingsplan kan worden bepaald dat de ladder-toets zich niet richt op de toelichting bij het bestemmingsplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. De gemeenteraad kan er dus voor kiezen om de laddertoets door te schuiven, maar hoeft dit niet te doen. Toepassing van het derde lid heeft tot gevolg dat de met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bestemde locatie, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen onderdeel zal uitmaken van het aanbod/planologische voorraad bij Laddertoetsen voor andere locaties in de omgeving.

De bepalingen van het eerste lid van artikel 3.1.6 zijn ook van toepassing op de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Het eventueel doorschuiven van de laddertoets laat het bepaalde in artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro onverlet. Ook is niet beoogd om wijzigingen aan te brengen in de onderzoeksplicht ingevolge artikel 3.1 van de Wro bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht.

Wel wordt aangenomen dat de uitvoerbaarheid van een bestem-mingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd. Zo ook dat het doorschuiven van de laddertoets de onderzoekslasten kan verminderen.

Dat ook blijkens de door de Afdeling genoemde jurisprudentie bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid de behoefte aan een ontwik-keling nog niet vast behoeft te staan maar dat wel duidelijk moet worden gemaakt dat de behoefte aan de ontwikkeling zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen, maakt dat sprake kan zijn van een verlichting van de onderzoekslasten.[11]

Indien in het moederplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, laat de eis dat de behoefte aan de ontwikkeling moet zijn onderzocht onverlet, dat gedetailleerde onderzoekslasten kunnen worden doorgeschoven.

Op voorhand kan echter niet worden gegarandeerd dat dit voor alle situaties altijd zal gelden. De gemeenteraad heeft dan de keuze om de laddertoets in de toelichting van het bestemmingsplan op te nemen. In het algemeen echter zal het neerleggen van de inzichten over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan minder onderzoek vragen dan het beschrijven van de behoefte en het motiveren waarom in die behoefte niet binnen bestaand gebied kan worden voorzien.

Definities

In de consultatie zijn door verschillende instanties suggesties gedaan om de in het Bro opgenomen definities aan te passen dan wel nader toe te lichten. De definities worden hieronder toegelicht. In de Handreiking wordt uitgebreid op wettelijke begrippen ingegaan. Besloten is de definities niet aan te passen.

Enerzijds omdat dankzij de jurisprudentie van met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de begrippen in de praktijk goed hanteerbaar zijn geworden, anderzijds omdat het aanpassen van definities in de praktijk weer nieuwe jurisprudentie tot gevolg zal hebben.

Het begrip stedelijke ontwikkeling

In de consultatie gaven veel partijen aan meer uitleg en duidelijkheid te wensen over de reikwijdte van het begrip stedelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld door het geven van ondergrenzen, ten aanzien van ontwikke-lingen en regelingen die geen extra verstedelijking mogelijk maken, maar

[11] ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471.

bebouwing reduceren of verplaatsen, zoals de Ruimte voor ruimteregeling, en ten aanzien van recreatieve functies in het buitengebied.[12] Tevens is gevraagd naar verduidelijking van wat al dan niet een *«nieuwe»* ontwikkeling is.

Er is destijds en ook in het onderhavige wijzigingsbesluit voor gekozen om geen ondergrenzen in de definitie op te nemen, omdat het afhankelijk is van de aard en omvang van de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in relatie tot de omgeving, of een ontwikkeling gezien moet worden als een stedelijke ontwikkeling. In principe is het aan de desbetreffende overheid zelf, eventueel in regionaal verband, om te beoordelen en motiveren of een ontwikkeling al dan niet binnen de reikwijdte van de Ladder valt. In ieder geval vallen accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure onder het begrip overige stedelijke voorzieningen.

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.

Bestaand stedelijk gebied

Artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro bepaalt wat onder *bestaand stedelijk gebied* wordt 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.

Uit onderzoek blijkt dat er weliswaar onduidelijkheden zijn, maar die zijn verbonden met het doel en de strekking van deze regelgeving. Ook voor bestaand stedelijk gebied geldt, dat een wijziging van de definitie naar verwachting dan ook niet tot meer duidelijkheid zal leiden, maar juist tot nieuwe jurisprudentie, terwijl er nu heldere lijnen te trekken zijn uit de bestaande jurisprudentie. De definitie bepaalt dat er sprake moet zijn van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. 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. Gekeken moet niet alleen worden naar de bestaande bebouwing en bestemming, maar ook naar het verleden.[13] Het bestaand stedelijk gebied houdt niet per se op bij de grens van de bebouwde kom.[14] Indien onbebouwde gronden in het bestemmingsplan een agrarische bestemming hebben, dan leiden omstandigheden als aansluiting van het gebied aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg er niet toe dat het gebied kan worden gekwalificeerd als bestaand stedelijk gebied.[15] Onbebouwde gebieden kunnen echter wel als stedelijk gebied worden aangemerkt. De definitie bestaand stedelijk gebied geeft aan dat stedelijk groen behorend tot bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behoort tot het stedelijk gebied. Ook sportvelden die als zodanig zijn bestemd, kunnen door de feitelijke gebiedsspecifieke situatie worden aangemerkt als openbare en culturele voorzieningen als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro en behoren daardoor behoren tot het bestaand stedelijk gebied.[16]

In de Handreiking zal uitgebreid op de jurisprudentie worden ingegaan.

---

[12] ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931.
[13] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:946, ro. 4.4.
[14] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:946, ro. 4.4 laat zien dat de bebouwde kom wel een aanwijzing kan geven of sprake is van bestaand stedelijk gebied.
[15] ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340, ro. 4.5.
[16] ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581, ro. 11.4.

Verhouding tot de provinciale ladders

In de consultatie en in adviezen is verzocht nader in te gaan op de verhouding van de zogenaamde «rijks»-ladder tot de provinciale ladders voor duurzame verstedelijking.

Volgens geldend beleid in de SVIR is bepaald dat het verstedelijkings- en landschapsbeleid, waaronder de programmering van verstedelijking, wordt overgelaten aan de provincies en gemeenten. Provincies zijn voorts in het kader van het verstedelijkings- en landschapsbeleid verantwoordelijk voor de afstemming tussen verstedelijking en groene ruimte op regionale schaal. Provincies fungeren als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie. De provincies spelen, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol.

Provincies hebben de bevoegdheid om in hun verordening op de ladder in het Bro aanvullende regels te stellen, mits deze niet strijdig zijn met het Bro. Wel zullen provincies bij de toepassing van deze bevoegdheden rekening moeten houden met de vereenvoudiging van de ladder zoals deze nu in het besluit is vastgelegd.

Het is niet eenvoudig om op voorhand aan te geven hoe veel ruimte provinciale staten hebben bij het stellen van aanvullende regels op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Een zekere begrenzing kan worden gelezen in het doel van deze wijziging van de ladder. Doel is namelijk om te komen tot een vereenvoudiging die bereikt wordt door niet langer uit te gaan van de voorheen opgenomen drie treden. Om een voorbeeld te geven: Het is dan niet de bedoeling dat provinciale verordeningen het doorlopen van die drie uit het Bro verdwenen treden opnieuw opnemen. Een gemeentebestuur moet immers bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit voldoen aan de eisen van het Bro maar ook aan de eisen van en provinciale verordening.

Ook een andere invulling van Bro-definities kan problemen opleveren voor gemeentebesturen. Om een voorbeeld te geven: Voorkomen moet worden dat op grond van een uitleg van de Bro-bepaling de conclusie is dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling om welke reden de ladder niet doorlopen behoeft te worden[17], terwijl op grond van een provinciale verordening er wel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en het gemeentebestuur toch de ladder had moeten doorlopen.

Zo bezien is het verstandig – met het oog op het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid bij gemeentebesturen – dat provincies bij het geven van aanvullende regels uitgaan van de Bro-definities en prudent zullen omgaan met de vraag of er nog wel behoefte is om aanvullende regels te stellen.

Over de wijze waarop provincies gebruik zullen maken van de hun toekomende ruimte om in provinciale verordeningen aanvullende laddereisen te stellen en de aansluiting daarvan op de in het Bro gehanteerde begrippen, zal overleg plaatsvinden met de provincies.

4. Verhouding tot toekomstige regelgeving: de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving

Deze wijziging heeft ook een relatie met de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur.

---

[17] ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3390.

De onderhavige vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet kent geen bestemmingsplan en geen bepalingen voor de toelichting daarop. Daarom zal de formulering worden aangepast, maar de strekking van de Ladder blijft gelijk.

5. Uitvoering en handhaving

De Ladder van 2012 was voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg werd gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

Met inschakeling van een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en andere stakeholders is, zoals hiervoor is vermeld, deze handreiking volledig herzien. De Handreiking geeft op een overzichtelijke wijze praktische informatie voor de toepassing van de Ladder zowel voor de incidentele gebruiker als de specialist bij de onderscheiden nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Handreiking is beter toegesneden op de praktijk van de Ladder en voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

De praktijk zal daarnaast worden ondersteund met een helpdesk op de site van het kenniscentrum Infomil. Als vragen bij de helpdesk of jurisprudentie daartoe aanleiding geven, zal de Handreiking worden verduidelijkt en/of aangepast. Naast de wijziging van de Ladder, de herziening van de Handreiking en de instelling van de helpdesk, zullen – als onderdeel van een breder communicatietraject en ten behoeve van een zorgvuldige implementatie van de Ladder – nadere afspraken worden gemaakt met provincies. Met deze combinatie wordt uitvoering gegeven aan de motie Cegerek.[18]

6. Gevolgen

De regels van het Bro zijn gericht tot decentrale overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Het Bro kent derhalve als zodanig geen administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen.

Van bestuurlijke lasten als gevolg van de Ladder is geen sprake. De Ladder betreft een motiveringsvereiste en vraagt in die zin niet om onderzoek, maar om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is eventueel onderzoek wel nodig. Dit is vereist op grond van artikel 3:2 Awb. Uit onderzoek blijkt bovendien dat slechts 25% van de bestemmingsplannen gericht is op het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Toch worden onderzoekslasten beleefd als gevolg van de Ladder. Om de ervaren lasten te verminderen is het volgende relevant:

De onderhavige wijzigingen in het Bro zorgen ervoor dat de Ladder beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden, indien sprake is van lasten als gevolg van de Ladder. Concreet gaat het om het schrappen van de termen actuele en regionale, het loslaten van de afzonderlijke treden en het beperken van de uitgebreide motivering tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied.

– Om nieuwe lasten zoveel mogelijk te voorkomen is afgezien van de aanpassing van de in het Bro opgenomen begrippen.

[18] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 26.

– Om duidelijkheid te geven over de toepassing van de Ladder is de Handreiking grondig herzien. In de Handreiking zijn begrippen nader toegelicht, worden praktijkvoorbeelden gegeven en wordt aangegeven in welke situaties de Ladder al dan niet van toepassing is.
– Het Rijk heeft de vastgoedbrede Vastgoedmonitor ontwikkeld, een openbaar bruikbare database waar een ieder uit kan putten voor ladderonderbouwingen.
– Het Rijk, provincies en gemeenten werken eveneens aan de monitoring van plancapaciteit.

Zoals eerder gemeld wordt het terugdringen van de onderzoekslasten breder opgepakt in het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

7. Advisering en consultatie

Dit besluit is voorbereid in een gezamenlijk proces met «Ladderexperts» van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), en van de Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het Economische Instituut voor de Bouw (EIB), Vastgoedbelang, Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN), de milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met «ladderervaring», wetenschappers (o.a. TU Delft en de Radboud Universiteit Nijmegen) en de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Door IPO, VNG, provincies, gemeenten en vanuit de wetenschap namens enkele stakeholders, zijn alternatieve voorstellen gedaan.

Provincies hebben in een voorstel aangegeven een onderscheid te willen maken ten aanzien van het regionale aspect bij de behoefte en het overleg in regionaal verband. Dit voorstel is overgenomen.
Vanuit de wetenschap (TU Delft) is mede namens stakeholders, zoals bijvoorbeeld de Neprom een voorstel gedaan om toepassing van de Ladder naar voren te halen in het ruimtelijke planproces (bij de structuurvisie) en de Ladder bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, eventueel voor specifieke functies, niet van toepassing te verklaren.
Dit voorstel is deels overgenomen: Tegen het toepassen van de Ladder bij structuurvisies bestaat het bezwaar dat de rechter zou moeten gaan toetsen of de Ladder correct is toegepast bij structuurvisies. Het voorstel zou daarmee impliciet eisen stellen aan structuurvisies, terwijl dit instrument nu vormvrij is. Ook blijken structuurvisies in veel gevallen te abstract om als toetsingskader voor concrete initiatieven te dienen. Wel is in het onderhavige wijzigingsbesluit de suggestie meegenomen om de Ladder te vereenvoudigen door tredes te schrappen en de nadruk te leggen op een motivering voor die gevallen waarin de voorgenomen stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt voorzien. Hierdoor worden de onderzoekslasten minder.
In beide gevallen is het belang van regionale afstemming en samenwerking benadrukt. De suggesties daarvoor zijn meegenomen door de aansluiting van de Ladder bij het geheel van vereisten aan de toelichting bij bestemmingsplannen te benadrukken, waaronder het overleg op het niveau van de regio.

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn middels een brief geïnformeerd over het ontwerp van dit besluit.[19] Tegelijkertijd heeft internetconsultatie plaatsgevonden (van 24 juni tot en met 16 september 2016).

[19] Kamerstukken I/II 2015/16, 33 962, nr 182.

Tevens is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; Afdeling bestuursrechtspraak) om advies gevraagd. Door Actal is een advies ingediend.

Staten-Generaal

Enkele leden van de Eerste Kamer hebben vragen gesteld naar aanleiding van het ontwerp van dit besluit. De vragen betreffen de gevolgen (voor de verordening van de provincie Noord-Brabant) van het schrappen van het oude derde lid van artikel 3.1.6 die bepaalde dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. Het antwoord is dat de wijziging van het Bro geen gevolgen heeft voor de toepassing van de betreffende verordening. In de provinciale verordeningen worden geen concrete locaties voor stedelijke ontwikkeling aangewezen.[20]

De vaste Tweede Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De vragen en opmerkingen zijn op 15 september 2016 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu gesteld en bij brief van 7 oktober 2016 beantwoord.[21] De vragen betreffen ondermeer de verwachte afname van onderzoekslasten, de begripsonduidelijkheid, behoud van de gemeentelijke afwegingsruimte en de noodzaak tot borging van regionale samenwerking.

Naar aanleiding van de beantwoording van de vragen hebben de commissies besloten de antwoorden voor kennisgeving aan te nemen.

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft gereageerd op enkele punten en met name in hoeverre het voorstel oplossingen biedt voor in de rechtspraktijk gerezen vragen.

De vraag over de status van de Handreiking is in de nota van toelichting beantwoord.

De Afdeling bestuursrechtspraak wijst erop dat het schrappen van de term «regionale» niet wegneemt dat de behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijke verzorgingsgebied. Het gemeentebestuur zal inderdaad moeten blijven bepalen hoe uitgebreid het onderzoek zal plaatsvinden en met wie hierover overleg zal plaatsvinden.

De vraag van de Afdeling bestuursrechtspraak om aan te geven wat de voorgeschreven motivering moet inhouden is door het aanpassen van de tekst van artikel 3.1.6, tweede lid, en een aanvulling van de nota van toelichting beantwoord. Duidelijker is nu dat, indien het bestemmingsplan een ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, gemotiveerd moet worden waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Conform verzoek van de Afdeling bestuursrechtspraak is aandacht besteed aan de verhouding tot provinciale ladders voor duurzame verstedelijking. Tevens wordt in de paragraaf over dubbele onderzoekslasten ingegaan op de reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak, dat op voorhand niet gezegd kan worden dat in alle gevallen waarin de laddertoets wordt doorgeschoven de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan globaler kan worden gemotiveerd.

---

[20] Kamerstukken I 2015/16, 33 962, Q.

[21] Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 189.

Internetconsultatie

Er zijn in totaal 22 reacties binnengekomen welke hieronder samengevat en geclusterd zijn weergegeven.

In het algemeen wordt de wijziging van de Ladder als positief beoordeeld en worden aanvullend aandachtspunten en verzoeken tot aanvulling gedaan. In enkele reacties wordt een voorkeur uitgesproken voor afschaffing van de Ladder. In enkele andere reacties spreekt men zich uit tegen een verdere vereenvoudiging en wordt de suggestie gedaan om de Ladder nog verder toe te spitsen op de motivering van de «regionale behoefte» aan nieuw te bouwen kantoor- of winkelruimte, onder andere door het toevoegen van een extra trede.

In een deel van de reacties wordt aangegeven dat de nota van toelichting geen duidelijke beschrijving geeft van begrip «behoefte». In de toelichting is daartoe een beschrijving toegevoegd.

In het merendeel van de reacties wordt aangedrongen op een nadere definiëring dan wel verduidelijking van de begrippen nieuwe stedelijke ontwikkeling en bestaand stedelijk gebied. De verwijzing naar de jurisprudentie wordt onvoldoende gevonden. In een enkele reactie wordt gevraagd om ondergrenzen of om het uitzonderen van recreatie in het buitengebied. Er is voor gekozen om de definities niet te wijzigen, niet alleen omdat dankzij de jurisprudentie de begrippen in de praktijk goed hanteerbaar zijn geworden, maar ook omdat het aanpassen van definities in de praktijk weer nieuwe jurisprudentie tot gevolg zal hebben. Naar aanleiding van de reacties is in de toelichting wel nader ingegaan op de betekenis van de begrippen nieuwe stedelijke ontwikkeling en bestaand stedelijk gebied.

In de reacties wordt verduidelijking gevraagd van de rol van provincies en de verhouding van de ladder in het Bro ten opzichte van de provinciale ladders. In de toelichting wordt op beide onderwerpen nader ingegaan.

Meerdere organisaties gaan in op het belang van regionale afstemming De suggestie wordt gedaan om gemeenten via de Ladder te verplichten om de behoefte aan een project in de regio af te stemmen, zodat de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Er is voor gekozen om geen aanvullende verplichting tot regionale afstemming op te nemen, boven op de verplichting die al in artikel 3.1.1 Bro bestaat om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met de betrokken bestuursorganen en het resultaat daarvan te beschrijven in een toelichting.

Naar aanleiding van het nieuwe artikel waarin het doorschuiven van onderzoek mogelijk wordt gemaakt wordt in de reacties opgemerkt dat de toelichtende tekst nog onvoldoende duidelijkheid biedt. De toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen verder aangevuld. Tevens zal de Handreiking nader ingaan op de wijze van toepassing,

Actal

Actal heeft de gevolgen voor de regeldruk van het onderhavige wijzigingsbesluit bezien.

In de Handreiking wordt, conform het advies van Actal, uitgebreid ingegaan op de jurisprudentie en de gevolgen hiervan voor de toepassing van de Ladder in de praktijk. Daarbij wordt ingegaan op de in de jurisprudentie ontstane ondergrenzen.

Actal vraagt om de besparing van de onderzoekslasten voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden te kwantificeren. Door de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het nauwelijks mogelijk inzichtelijk te maken wat de daadwerkelijke omvang is van de onderzoekslasten op grond van artikel 3:2 van de Awb en welke toegeschreven kunnen worden aan de Ladder.

Actal vraagt voorts van de Handreiking voor ondernemers en andere belanghebbenden ook een korte variant te ontwikkelen. De Handreiking voorziet hierin. De Handreiking geeft namelijk voor de incidentele gebruiker korte praktische informatie met mogelijkheden voor de specialist om «door te klikken» naar uitgebreide informatie.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Gezien de aard van de wijzigingen is overgangsrecht niet nodig. De bestuursrechter heeft de mogelijkheid om op grond van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb bij een vernietiging van een ruimtelijk besluit vanwege bijvoorbeeld de strijd met de motivering de rechtsgevolgen van een besluit in stand te laten, als hij van mening is dat de onveranderde vaststelling van het ruimtelijk besluit onder het nieuwe recht wel zou voldoen aan het motiveringsvereiste.

Met ingang van 1 januari 2010 gelden vaste verandermomenten voor alle wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Een (wijziging) van een algemene maatregel van bestuur kan in werking treden met ingang van 1 januari of 1 juli met minimaal twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding. In artikel II is uitgegaan van inwerkingtreding met ingang van 1 juli 2017.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus