

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over het Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak (Kamerstuk 33 962, nr. 187) en de Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking (Kamerstuk 33 962, nr. 188).

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Inleiding	2
Ladder voor duurzame verstedelijking	2
Leegstand	5

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stukken die geagendeerd staan voor het schriftelijk overleg Ruimtelijke ordening en willen de regering nog enkele vragen voorleggen over de voorgenomen wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wijzigingen in de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van beide voor dit schriftelijk overleg geagendeerde brieven en hebben een aantal vragen en opmerkingen daarover.

De leden van de CDA-fractie zien graag een visie van de Minister hoe de sturingsfilosofie van haar eigen Omgevingswet aansluit op de (nieuwe) regels van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Zij hebben hierover echter enkele kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de Minister getiteld Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak en de Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister monitort of er daadwerkelijk sprake is van een vereenvoudiging als de Ladder voor duurzame verstedelijking conform het voorstel wordt gewijzigd. Hoe monitort de Minister of er daadwerkelijk sprake is van een afname van de onderzoekslasten? Is de Minister bereid tot verdergaande aanpassingen in het geval dat de nu voorgestelde wijzigingen onvoldoende soelaas bieden? Kan de Minister reflecteren op de opvatting dat de toetsing van de behoefte, die de Ladder impliceert, de gemeentelijke autonomie onnodig beperkt?

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het belang van de Ladder naar hun mening niet mag worden onderschat daar deze een grote rol speelt bij de zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Zij zijn dan ook tevreden met de verschillende acties die de Minister heeft ondernomen om de Ladder beter bruikbaar te maken en deze beter aan te laten sluiten op de praktijk. Dit gezegd hebbende vragen genoemde leden wel hoe de Minister het verdere gebruik van de Ladder, in het licht van de dreigende woningnood, voor zich ziet. Zij wijzen erop dat deze dreiging wellicht niet alleen meer

generieke aanpassingen vergt, maar dat er ook gedacht kan worden aan verdere, op de situatie toegesneden, aanpassingen. Zo denken deze leden aan een verdere vereenvoudiging van de Ladder waar het gaat om woningbouw, maar juist een aanscherping van de Ladder waar het gaat om de ontwikkeling van nieuwe kantoren en winkels. Hoe ziet de Minister een dergelijke, meer contextuele aanpassing van de Ladder? Deelt zij de mening van deze leden dat een meer adaptieve Ladder onderdeel zou dienen te zijn van een groter plan om tot meer woningen te komen en daarmee de schaarste op de woningmarkt te verminderen? In het verlengde daarvan vragen genoemde leden ook of deze Ladder ingezet zou kunnen worden om meer groen en natuur in de stad te ontwikkelen. Genoemde leden merken op dat een leefbare en gezonde stad in ieders belang is en dat er niet gestreefd dient te worden naar betonnen steden. In hoeverre maakt een eventuele aanpassing van de Ladder dit mogelijk?

De leden van de SP-fractie hebben destijds niet ingestemd met de ingediende moties om de Ladder voor duurzame verstedelijking te herzien. Naar mening van deze leden was de aanname dat de Ladder niet zou functioneren gelegen in het feit dat de Ladder nog relatief onbekend was bij Nederlandse gemeenten. Bij de nulmeting in 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bleek de Ladder immers in 70% van de gevallen niet toegepast bij Ladderplichtige plannen, omdat deze niet was ingeburgerd bij gemeenten. Bij de vervolgmeting over de periode 2014–2015 bleek die Ladder inmiddels wel meer ingeburgerd. Bij 70% van Ladderplichtige plannen werd het instrument nu namelijk wel toegepast. Het blijft deze leden verbazen dat een instrument dat pas zo kort bestaat binnen nog geen drie jaar «op de helling gaat». Is de onduidelijkheid ten aanzien van de in de Ladder gehanteerde begrippen naar mening van de Minister échte begripsonduidelijkheid of kan het zijn dat er destijds nog onvoldoende jurisprudentie ontwikkeld was over dit instrument? Op welke wijze zijn de uiteenlopende meningen en de belangen over de wijzigingen gestuurd? Wat heeft daarbij de doorslag gegeven? Winst is naar mening van deze leden te behalen in het feit dat de definities (die ongewijzigd zijn gebleven) uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Deze leden vragen echter of met het aanpassen van de Ladder het doel, te weten het tegengaan van leegstand, nog wel voldoende overeind gebleven is. Waarom wordt de Laddermotivering beperkt tot stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied? Waarom worden de afzonderlijke treden van de Ladder geschrapt? Is het niet verstandiger om slechts de zinnen die thuis hoorden in de Toelichting of de Handreiking inderdaad te schrappen ter verduidelijking van het instrument? En is het niet verstandiger verder ingrepen in de Ladder vooralsnog niet door te voeren?

De leden van de SP-fractie vragen of met het begrip «behoefte» de lading van «actuele regionale behoefte» nog wel voldoende is gedekt. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting over.

De leden van de SP-fractie vragen of door het nieuwe onderdeel waarbij een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming wordt voorkomen onttrekking aan het gebruik van de Ladder in de hand wordt gewerkt. Op welke wijze zal voorkomen worden dat door temporele strategische ontwikkelingen het gebruik van de Ladder wordt uitgehold? Is de Ladder toepasbaar bij de bouw van bijvoorbeeld vakantiehuysjes?

De leden van de SP-fractie wachten graag de beantwoording van de vragen af en nemen graag de verdere behandeling van dit instrument ter hand bij de behandeling van de op dit onderwerp toepasselijke Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's).

De leden van de CDA-fractie menen dat de «behoefte-toetsing» de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig beperkt. Sluit dat aan bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet?

Deze leden zijn benieuwd of de Minister het voorstel om de Laddertoets op visieniveau mogelijk te maken deelt. Deze leden menen dat de consultatie over de Ladderaanpassing steun opleverde voor de suggestie om de gemeentelijke Laddertoets op visieniveau te laten plaatsvinden in plaats van bestemmingsplanniveau. Het risico van een afvink-werkwijze wordt daarmee immers verkleind.

Deze leden menen dat terecht de «behoefte» aan elke «voorgenomen stedelijke ontwikkeling» moet worden beschreven. Is het daarbij voldoende dat de aanvrager van een initiatief zelf die behoefte beschrijft, of moet een gemeentebestuur ook zelf onderzoek doen?

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de visie van de Minister op het voorstel waarbij de gemeenten de motieven beschrijven – met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik – om de stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente motiveert, beargumenteert en weegt (integraal) af. Dat is immers geheel in lijn met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet, zo menen deze leden.

Genoemde leden vragen of het mogelijk is dat gemeenten maar één keer te maken krijgen met de verplichting duurzaam ruimtegebruik te motiveren. Met name de provinciale Ladder blijkt in de praktijk tot afstemmingsproblemen te leiden.

Deze leden zouden graag zien dat definitieproblemen worden opgelost.

Nu blijken er bijvoorbeeld verschillende definities te bestaan voor «bestaand stedelijk gebied» en «nieuwe stedelijke ontwikkeling».

Deze leden vragen of objectief aangetoond kan worden dat de Ladder heeft bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Ook zijn zij benieuwd of dat in een goede verhouding staat tot de langere proceduretijd die de Ladder veroorzaakt.

De leden van de D66-fractie lezen dat ondanks dat de Ladder in 2013 in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet werd toegepast, de meting over de periode 2014–2015 laat zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél wordt toegepast. In verhouding met deze metingen lezen deze leden in het rapport «Gemeenten op de Ladder» van het PBL, gepubliceerd op 13 september 2016, dat na onderzoek in ruim 40 gemeenten weinig signalen zijn ontvangen dat de Ladder grondig veranderd zou moeten worden. Deze leden vragen of de Minister zich hierin herkent en vragen haar in te gaan op de conclusie die het PBL in het betreffende onderzoek trekt.

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport «Gemeenten op de Ladder» dat er vraag is naar meer duidelijkheid over wanneer de Ladder moet worden toegepast en wanneer aan de eisen van de Ladder wordt voldaan. Deze leden vragen hoe de Minister tegemoetkomt aan de wens tot meer duidelijkheid omtrent de toepassing van de Ladder.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de Minister misbruik van de Ladder tracht te voorkomen. Deze leden lezen in het rapport «Gemeenten op de Ladder» dat de Ladder soms als middel fungeert om (ongewenste) initiatieven tegen te houden. Deze leden vragen de Minister nader uit te leggen hoe dit onjuist gebruik van de Ladder kan worden tegengegaan.

De leden van de D66-fractie vragen, in acht genomen dat de Ladder gebaseerd is op het doorlopen van drie stappen of «treden», nader toe te lichten wat de Minister bedoelt met het loslaten van deze afzonderlijke treden.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat gemeenten meer duidelijkheid vragen over de Rijksladder versus de provinciale Ladder voor duurzame verstedelijking. Gemeenten zouden na de voorgenomen wijziging nog steeds te maken kunnen krijgen met twee Ladders, omdat naast het Rijk ook provincies een Ladder verplicht kunnen stellen. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot veel bestuurlijke en juridische ruis. Daardoor zouden alle voordelen van de vereenvoudigde Rijksladder teniet worden gedaan. Deze leden lezen in de voorgenomen wijziging echter dat, ondanks dat er door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking, ervoor is gekozen het aan de provincies te laten om de bovenlokale afstemming en samenwerking actief te stimuleren. Deze leden vragen de Minister om hierop een nadere toelichting te geven.

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over het voorstel om de Ladder voor duurzame verstedelijking te vereenvoudigen. Deze leden hebben begrepen dat er onduidelijkheid is over de definiëring van de begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied». Kan de Minister in de toelichting op het voorstel meer duidelijkheid verschaffen?

Leegstand

De leden van de PvdA-fractie maken zich nog steeds zorgen over de leegstand in de binnenstad. Genoemde leden merken op dat het faillissement van enkele grote winkelketens grote gevolgen heeft voor de leefbaarheid van de binnenstad. Zij hebben eerder al aangegeven dat naar hun mening meer ingezet dient te worden op de Retailagenda's en dat er daarnaast ook meer lessen getrokken moeten worden uit de goede voorbeelden die in enkele steden van het land zichtbaar zijn. Genoemde leden merken in dit licht ook op dat alleen dit niet genoeg is. Leegstand wordt ook voorkomen door het terugdringen van overtollige plancapaciteit. Deze leden nemen dan ook kennis van het overzicht van juridische en niet-juridische instrumenten die volgens de Minister ingezet kunnen worden om bestaande leegstand terug te dringen en nieuwe leegstand te voorkomen, maar vinden de verdere opmerkingen dat de praktijk weerbarstig is enigszins defaitistisch. Genoemde leden hadden gehoopt om meer regie in dit dossier en concrete actie. Kan de Minister aangeven welke concrete acties zij voor zich ziet om deze problematiek voortvarend op te pakken? In dit licht wijzen genoemde leden ook nogmaals op de transformatie van lege kantoren tot woningen. Naar hun mening is de al eerder genoemde dreigende woningnood ook deels te ondervangen door deze leegstaande kantoren om te bouwen tot woningen. Een onderdeel daarvan is dat gemeenten hierin meewerken, bijvoorbeeld door een soepele vergunningverlening en het leveren van kennis over de problemen die hierbij om de hoek komen kijken. Gebeurt dit naar de mening van de Minister momenteel voldoende? Zo nee, welke acties ziet zij dan voor zich om deze transformatie een verdere impuls te geven? In dit licht vragen genoemde leden ook naar mogelijke initiatieven die ondersteund en gestimuleerd kunnen worden door gemeenten. Het ruimte maken voor collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo) en het ondersteunen dan wel stimuleren van de oprichting van wooncoöperaties en zorgcoöperaties zijn voorbeelden van dergelijke initiatieven. Deze initiatieven kunnen een belangrijk onderdeel vormen in de strijd tegen de dreigende woningnood en zouden baat hebben bij een ondersteunende en stimulerende overheid. Specifiek wijzen genoemde leden bijvoorbeeld op de toegang tot de financiering van dit soort projecten, bijvoorbeeld door het borgen van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Deelt de Minister de mening dat dit soort eigen initiatieven een belangrijk rol kunnen spelen? Welke acties is de Minister

bereid op de korte termijn te ondernemen om dit soort initiatieven te ondersteunen en is de Minister bereid om na te denken over de geopperde toegang tot financiering via deze borgstelling? Genoemde leden ontvangen graag een uitgebreide toelichting hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat de brief «Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak leegstand» (Kamerstuk 33 962, nr. 187) een opsomming is van de mogelijkheden die in de vigerende Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de toekomst onder de Omgevingswet geboden worden om leegstand aan te pakken. Naar mening van deze leden valt of staat de aanpak van leegstand met de systeemverantwoordelijkheid en de bijbehorende regie die bij de Minister van Infrastructuur en Milieu dient te liggen. Door de keuze die dit kabinet heeft gemaakt om te decentraliseren waar kan is een scala aan gereedschappen ontstaan en/of ontwikkeld die slechts bindend zijn voor de desbetreffende provincie. Bij deze juridische benadering wordt naar mening van deze leden voorbij gegaan aan het principe dat iedere gemeente voor zich – en die lijn voortzettend: iedere provincie voor zich – zal willen concurreren met het bouwen van dat nieuwe trendy winkelcentrum, kantorencomplex en/of bedrijventerrein. Iedere gemeente voor zich vindt die economische ontwikkeling cruciaal voor de eigen gemeente en vindt de eigen plannen het fraaist. Een schrijnend voorbeeld van de werking van deze reflex is de wijze waarop in Zeeland en Noord-Holland wordt omgegaan met de aanleg van jachthavens en vakantiehuisjes. Veel Nederlanders kwamen volgens deze leden terecht in verweer tegen het vrijgeven van het bouwen in duingebied. Een meerderheid van (de fracties van) de Kamer gaf aan dat ingrijpen door de Minister gewenst is. Het vraagt een sterke provincie om die gemeentelijke reflexen te beheersen. Maar de vraag hoe om moet worden gegaan met de provinciale competitie onderling wordt in beide brieven niet beantwoord. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bereid is om de komende twee jaar alle provinciale structuurvisies in kaart te brengen met betrekking tot leegstandscijfers, nieuwe ontwikkelingen, onttrekken van plancapaciteit, kantoorvisies en Retailagenda's. Wie heeft de helicopterview bij al deze plannen? Hoe wordt omgegaan met de reflex van het tegengaan van krimp door nieuwe economische ontwikkelingen? Hoe verhoudt de sturing van plannen door provincies zich tot de plannen die worden aangedragen door gemeenten die gebruik maken van de Crisis- en herstelwet (Chw)? Is de reactieve aanwijzing toepasbaar bij ontwikkelingen die zijn ingebed in genoemde Chw-tranches?

De leden van de SP-fractie vernemen graag wat naar verwachting de Retaildeals door provincies toevoegen aan die van de eerder afgesloten gemeentelijke Retaildeals. Deze leden missen bij de leegstandopsomming de leegstand van boerderijen en boerenschuren. Zijn de door de Minister opgesomde instrumenten toepasbaar voor deze vorm van leegstand en eventueel bouwkundig verval? Zijn er marktpartijen die zich hier naar haar mening voldoende om bekommeren? Of begeven zij zich slechts in de markt om zich om de krenten uit de pap toe te eigenen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de informatieve brief inzake het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving van 23 juni 2016. Deze leden menen dat juridische procedures tussen overheden tot een absoluut minimum beperkt zouden moeten worden. Deelt de Minister die overtuiging? Zo ja, op welke wijze zullen dergelijke procedures voorkomen worden?

De leden van de CDA-fractie menen dat de hoofdlijn zou moeten zijn dat de bouw van outletwinkels in het buitengebied niet onderbouwd kan worden zolang er in bebouwd gebied forse leegstand van winkels en kantoren is. Deelt de Minister deze lijn?

De leden van de CDA-fractie menen dat veel winkeliers door de economische recessie in een zeer kwetsbare positie zijn gekomen. Graag vernemen deze leden of concurrentie door outletwinkels vanwege die kwetsbare positie voorkomen kan worden. Deze leden vragen voorts of de leegstaande grote winkels in binnensteden (bijvoorbeeld de V&D-winkels) niet bij uitstek geschikt zijn om beoogde outletwinkels te bergen.

De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat in het conflict tussen de provincie Zuid-Holland en de Minister inzake Decathlon nog een prejudiciële vraag bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ligt. Hoe duidt de Minister deze gang van zaken en hoe zal worden omgegaan met de uitspraak inzake die vraag?