

Vergaderjaar 2018–2019

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 312

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2019

Op 13 februari jl. heeft uw Kamer de motie van de leden Ronnes en Geurts (Kamerstuk 29 383, nr. 289) aangenomen (Handelingen II 2017/18, nr. 51, item 7). U verzoekt de regering daarin om samen met het IPO en de VNG te onderzoeken of het (ruimtelijke ordenings) instrumentarium voor provincies en gemeenten toereikend is om agrarische leegstand (Vrijkomende Agrarische Bebouwing, VAB's) aan te pakken.

Bij brief van 14 juni 2018 (Kamerstuk 29 383, nr. 300) heb ik u laten weten dat een reactie binnen de gevraagde termijn niet mogelijk was, omdat in overleg met IPO en VNG was besloten tot een gezamenlijke digitale enquête aan alle gemeenten en provincies. Deze enquête heeft veel informatie opgeleverd en verdiept het bestaande beeld: het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is toereikend¹ voor de aanpak van VAB's, maar er zijn ook wensen. De enquête heeft veel inhoudelijke input opgeleverd. Dit plaatst VAB's in een bredere context en geeft reliëf. Ik dank allen die de moeite hebben genomen om zo uitgebreid te beantwoorden. Ik leid daaruit af dat het onderwerp leeft bij de respondenten.

In deze brief, die is afgestemd met IPO en VNG, geef ik een samenvatting van de uitkomsten van de enquête en schets ik hoe ik daarmee aan de slag wil.

In de bijlage vindt u achtergrondinformatie over agrarische leegstand, de opzet en meer specifieke uitkomsten van de enquête².

Gebleken is dat de gekozen aanpak het lastig maakt om de uitkomsten (cijfermatig) te aggregeren, mede doordat toegevoegde opmerkingen de eenduidige scores op de keuzevragen vaak nuanceren. Daarmee biedt de enquête een uitstekende basis voor verdere uitwerking, maar wordt nu volstaan met een eigen samenvatting en beknopte analyse.

¹ Kamerstuk 33 962, nr. 187

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In aanvulling hierop maar ook ter ondersteuning van zowel de verdere aanpak als van provincies en gemeenten zal Wageningen Ecological Research op mijn verzoek de belangrijkste bevindingen uit de enquête analyseren en duiden in de bredere context van ontwikkelingen en transities in het landelijk gebied, zoals die in de agrarische sector en bijvoorbeeld in de klimaat- en energieopgaven te verwachten zijn.

Belangrijkste uitkomsten van de enquête

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en hebben daarmee het voortouw bij de aanpak van VAB-locaties.

Voor 70% van de gemeentelijke respondenten en 60% van de provinciale respondenten is het ruimtelijk instrumentarium, al dan niet in combinatie met ander instrumentarium, toereikend voor de aanpak van en het omgaan met agrarische leegstand.

Gemeenten noemen als belangrijkste verbeterpunten:

- de doorlooptijd van ruimtelijke procedures;
- uitbreiding van de mogelijkheden voor het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure voor het afgeven van een vergunning om van het bestemmingsplan af te wijken op grond van de zogeheten kruimelregeling uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor)³;
- hindernissen om gebiedsgericht (regionaal) integraal maatwerk te realiseren.

Provincies geven aan dat er behoefte is aan een breder toepasbare vereveningssysteem, die vaak gebaseerd is op de Wet ruimtelijke ordening.

In de contacten naar aanleiding van de enquête is gepreciseerd dat daarmee onder meer een betere verdeling van lusten (hergebruik, ruimtewinst) en lasten (sloop) bereikt kan worden. Ook constateren provincies dat gemeenten bestemmingen en vergunningen niet altijd adequaat aanpassen aan het actuele gebruik.

Blijkens de enquête bieden VAB-locaties ook kansen. Meer aandacht en ondersteuning vanuit het Rijk worden gezien als een belangrijk middel voor versnelling of een succesvolle aanpak. Ook signaleren respondenten kansen voor slimme combinaties, zoals met de sanering van asbest(daken), de verduurzaming en innovatie in de agrarische sector, opgaven rondom circulaire economie (kringlooplandbouw⁴), energietransitie en de klimaatopgave. De dynamiek in de veehouderijsector, zoals de beoogde warme sanering van de varkenshouderij⁵, biedt mogelijkheden om aandacht voor sloop en transformatie daarin mee te nemen.

Bij de aanpak van VAB's spelen grote regionale verschillen. Deze vragen om een integrale, gebiedsgerichte aanpak waarbij regionale of intergemeentelijke samenwerking meerwaarde kan hebben. Uit de enquête blijkt dat dit niet altijd van de grond komt.

³ Artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2 van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en Besluit omgevingsrecht (Bor), bijlage II, artikel 4 noemen specifieke gevallen waarvoor de vergunning om van het bestemmingsplan af te wijken kan worden voorbereid met de reguliere procedure. Deze heeft een beslistermijn van 8 weken en kent, anders dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure (beslistermijn 6 maanden) geen reactieve aanwijzingsbevoegdheid voor de provincies. Buiten de bebouwde kom betreft het in het algemeen kleinschaliger ingrepen en afwijkingen voor maximaal tien jaar.

⁴ Visie LNV «Waardevol en Verbonden», 8 september 2018, bijlage bij TK kst-35000-XIV-5

⁵ Kamerstuk 28 973, nr. 200 en Kamerstuk 28 973, nr. 206.

Beleidsreactie en vervolg

Ik ga eerst in op enkele specifieke punten en geef daarna aan hoe ik met VAB's aan de slag wil gaan.

De doorlooptijden van ruimtelijke procedures zijn een belangrijk punt voor de gemeenten. Deze dienen echter ook de rechtszekerheid. In de Omgevingswet wordt zo veel mogelijk de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevolgd. Voor aanzienlijk meer gevallen dan nu hoeft dan voor het afwijken van een omgevingsplan niet langer de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb te worden toegepast. Wel blijft voor de vaststelling van een omgevingsplan de uitgebreide procedure gelden. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen kennisuitwisseling en inventarisatie van de mogelijkheden die de regelgeving biedt, wellicht voor enige tijdwinst zorgen.

De roep van gemeenten om uitbreiding van de mogelijkheden om met de zogeheten kruimelregeling te kunnen afwijken van bestemmingsplannen vereist een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen en de volledige juridische setting, zowel onder de huidige Wet ruimtelijke ordening als onder de Omgevingswet. Ik zal in overleg met provincies en gemeenten de specifieke wensen en eventuele mogelijkheden nader verkennen.

Uitgangspunt bij de verdere aanpak is samenwerking vanuit de specifieke rol en verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. VAB's blijven primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Echter, voor overheden neemt de noodzaak tot sloop vaak toe, bijvoorbeeld vanwege toekomstig ruimtegebruik, behoud ruimtelijke kwaliteit, voorkomen van verstening, verpaupering, ondermijning en criminaliteit, maar de eigenaar ziet dit meestal anders.

De omvang en complexiteit van de problematiek en de grote dynamiek in de agrarische sector maken dat samenwerking tussen het Rijk, de decentrale overheden en andere partijen nodig is om de aanpak van VAB's verder te brengen. Een collectieve, integrale benadering en een ruimtelijke matching met nieuwe opgaven en zorgvuldige afweging van (nieuwe) functies vormen daarbij de basis.

Rondom agrarische leegstand komen immers veel vraagstukken, keuzes en belangen bij elkaar, waaronder:

- Bevolkingsdaling (krimp) met onder meer veranderde economische – en verdienmodellen en ruimtelijke keuzes;
- Leefbaarheid kleine kernen;
- Opgaven energie en klimaat;
- Criminaliteit, ondermijning;
- Dynamiek in de agrarische sector (sanering asbestdaken, beoogde warme sanering varkenshouderij, kringlooplandbouw, aflopen stoppersregeling ammoniak en veehouderij per 1-1-2020);
- Achter alle VAB's zit een ondernemer en daarmee een persoonlijke financiële setting die kan variëren van gezond tot schrijnend.

Met behoud van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden wil ik mij vanuit een agenderende, verbindende aanpak en gebiedsgericht maatwerk richten op twee punten:

Ten eerste: de rijksoverheid als verbindende schakel voor een goede ruimtelijke ordening die het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden impliceert.

Vanuit een agenderende, verbindende en regisserende rol wordt de komende tijd geïnventariseerd in hoeverre VAB's al worden meegenomen

in diverse lopende Rijkstrajecten, dan wel of de aanpak van VAB's daarin kan worden meegenomen.

Op verzoek van decentrale overheden of regio's zal ik werkbijeenkomsten faciliteren waarin kennis en best practices kunnen worden uitgewisseld en concrete verbinding met lopende trajecten wordt gelegd, maar waarin ik ook gezamenlijk met andere stakeholders (IPO, VNG, LTO, agrarisch adviseurs, financiers) een vervolg voor de uitkomsten van de enquête wil onderzoeken.

Dit kan tevens input bieden voor het verbinden van praktijkervaringen met beleidstrajecten binnen het Rijk. Ook worden gesprekken gevoerd met individuele provincies en gemeenten die daartoe de wens of bereidheid hebben geuit.

Ten tweede: gebiedsgericht integraal maatwerk en (boven)regionale of intergemeentelijke samenwerking versterken en ondersteunen. Elke gemeente, regio en provincie is anders. Het lokale bestuur en – politiek bepalen de setting voor regionale samenwerking: stimulerend of juist meer belemmerend.

Eenzijds zijn er gebieden met ruimtelijke druk in combinatie met de nabijheid van verstedelijkt gebied of grotere kernen en anderzijds zijn er krimp- en anticipeerregio's waar door verschillende oorzaken de (economische) dynamiek over de hele linie afneemt. Bij deze laatste is er vaak ook een grote opgave voor sloop of transformatie. Daarnaast kunnen gebieden verschillen in de mogelijkheden voor nieuwe opgaven zoals het opwekken van duurzame energie. Dit kan nieuwe mogelijkheden voor bestemmingen en economische functies impliceren en een ander of breder perspectief bieden op de mogelijkheden van een gebied of locatie. Decentrale initiatieven en oplossingen uit de enquête kunnen in een gezamenlijk werk- en leertraject een voorbeeldfunctie vervullen of bijdragen aan een beter beeld van de vragen en dilemma's die naar boven kunnen komen bij een «ja, mits-benadering».

Ik wil hierbij ook de mogelijkheden van datagebruik (verder) inventariseren⁶ en de eventuele kansen rond herverkaveling en kavelruil verkennen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Onder meer voortbouwend op de kennis en ervaring die al is opgedaan met de Landelijke Informatievoorziening Vastgoed (Leegstandsmonitor)