

Vergaderjaar 2016–2017

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 189

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 oktober 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brieven van 23 juni 2016 over het beschikbaar instrumentarium provincies aanpak leegstand (Kamerstuk 33 962, nr. 187) en over de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking (Kamerstuk 33 962, nr. 188).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 september 2016 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 7 oktober 2016 zijn de vragen beantwoord.

Voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Ladder voor duurzame verstedelijking	2
Leegstand	5

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 vakantiehuisjes?

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?

II Reactie van de bewindspersoon

Hierbij bied ik u mijn antwoorden aan op de Kamervragen van het Schriftelijk Overleg Ruimte van 15 september 2016. Ik houd bij mijn antwoorden dezelfde volgorde aan als die waarin de vragen door de fracties zijn gesteld. Ik verwacht u met de antwoorden voldoende te hebben geïnformeerd.

Beantwoording vragen Ladder voor duurzame verstedelijking

VVD

De leden van de VVD-fractie vragen of gemonitord wordt of daadwerkelijk sprake is van vereenvoudiging van de Ladder.

Het is niet eenvoudig de vereenvoudiging te monitoren. In de loop der tijd zal het effect vooral zichtbaar moeten worden door het vaker uitblijven van signalen over praktijkproblemen, zoals het ervaren van onderzoekslasten. Ook het standhouden in beroepsprocedures en een afname van de jurisprudentie kan een indicatie vormen. De praktijk leert echter dat men altijd in beroep zal gaan om een ontwikkeling tegen te houden, met of zonder de Ladder.

De leden van de VVD-fractie vragen of gemonitord wordt of er daadwerkelijk sprake is van afname van onderzoekslasten.

In de praktijk ervaren gemeenten en initiatiefnemers onderzoekslasten als gevolg van de Ladder. Onderzoek dient echter plaats te vinden in het kader van art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Ladder vraagt een goede motivering van de keuzes die gemeenten maken en daarvoor kan onderzoek nodig zijn. Ten eerste verwacht ik dat door het verminderen van de complexiteit van de Ladder en door het wegnemen van een trede minder onderzoek nodig is. Ten tweede nemen de onderzoekslasten af wanneer gemeenten gebruik maken van het nieuwe derde lid van de Ladder. Dit lid biedt de mogelijkheid het ladderonderzoek door te schuiven naar de fase van een uitwerkings- of wijzigingsplan, waarmee dubbel ladderonderzoek wordt voorkomen.

Door de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het nauwelijks mogelijk inzichtelijk te maken wat de daadwerkelijke omvang is van de onderzoekslasten op grond van art. 3:2. van de Awb en welke toegeschreven kunnen worden aan de Ladder.

De leden van de VVD-fractie vragen of ik bereid ben tot verdergaande aanpassingen in het geval de voorgestelde wijzigingen onvoldoende soelaas bieden.

Eerst moet in de praktijk ervaring opgedaan worden met de gewijzigde Ladder alvorens te beslissen of verdergaande wijzigingen nodig zijn. De Handreiking en helpdesk ondersteunen het werken met de gewijzigde Ladder. De resultaten van de Internetconsultatie en de inbreng van uw Kamer zal ik benutten om het wijzigingsvoorstel aan te passen voordat een definitief besluit wordt genomen.

De leden van de VVD-fractie vragen mij om te reflecteren op de opvatting dat toetsing van de behoefte de gemeentelijke autonomie onnodig beperkt.

De Ladder beperkt de autonomie van gemeenten niet, want zij maken de keuze om een nieuwe stedelijke ontwikkeling al dan niet mogelijk te maken. De Ladder stimuleert gemeenten om de motivering van hun keuzes expliciet te maken.

PvdA

De leden van de PvdA-fractie vragen mijn mening over een meer contextuele toepassing van de Ladder. Zij vragen tevens of een meer adaptieve Ladder onderdeel zou dienen te zijn van een groter plan om de schaarste op de woningmarkt te verminderen en de Ladder in te zetten voor de ontwikkeling van meer groen en natuur in de stad.

De Ladder is een motiveringsvereiste, geen sturingsinstrument. Om te sturen op de schaarste in de woningmarkt en de ontwikkeling van meer groen en natuur in de stad zijn andere instrumenten nodig, waaronder een visie en een concreet programma. Juist in krimp- en anticiperregio's is het ook voor woningbouw nodig om via de Ladder de keuze voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling te motiveren.

SP

De leden van de SP-fractie vragen naar de echte begripsonduidelijkheid.

De begrippen «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*» bleken onduidelijk en werden ook zo ervaren. Ze dienen begrepen te worden in de context van het plan dat voorligt ter beoordeling. Inmiddels biedt de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten om deze begrippen goed in hun context te kunnen duiden. De Handreiking zal in ieder geval uitgebreid ingaan op de betekenis van «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*». Ik beraad mij daarnaast nog op de vraag of en hoe in de toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid kan worden verschaft over de definiëring van deze begrippen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe is omgegaan met de uiteenlopende meningen en belangen over de wijzigingen.

Er heeft een open constructieve dialoog plaatsgevonden tussen het ministerie en belanghebbenden (provincies, gemeenten, marktpartijen). Doel was om goed zicht te krijgen op de ervaren knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen. Alle aangedragen oplossingsrichtingen zijn uitgebreid besproken en doordacht op de voor- en nadelen. Niet alle opties waren verenigbaar. Leidend was of het wijzigingsvoorstel de knelpunten in de praktijk aanpakt, waaronder het verminderen van onderzoekslasten, en tegelijkertijd de doeltreffendheid van de Ladder behouden blijft.

De leden van de SP-fractie vragen of met het aanpassen van de Ladder het doel, tegengaan van leegstand, nog wel voldoende overeind is gebleven.

Het doel van de Ladder is een zorgvuldig en duurzaam gebruik van de ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. Overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand moeten worden voorkomen. Dit doel is met het aanpassen van de Ladder overeind gebleven. Gemeenten dienen eerst te motiveren of bestaand vastgoed of binnenstedelijke locaties benut kunnen worden om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken alvorens gekozen wordt voor «bouwen in de wei».

De leden van de SP-fractie vragen waarom de Laddermotivering wordt beperkt tot stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.

De toepassing van de Ladder wordt niet beperkt tot een stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen het bestaand stedelijk gebied blijft het – ook volgens het wijzigingsvoorstel voor de Ladder – noodzakelijk om in de toelichting bij een bestemmingsplan aan te geven dat voorzien wordt in een behoefte. Wanneer echter gekozen wordt voor ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied («bouwen in de wei»), dan moet niet alleen de behoefte worden beschreven, maar moet ook worden gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet binnenstedelijk wordt gerealiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de afzonderlijke treden van de Ladder worden geschrapt, of het niet verstandiger is slechts de zinnen te schrappen die thuishoren in de Toelichting of de Handreiking en of het niet verstandiger is verdere ingrepen in de Ladder vooralsnog niet door te voeren.

De trede over passende ontsluiting van locaties is geschrapt. Deze trede bleek in de praktijk overbodig te zijn, omdat een passende ontsluiting al deel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening. De essentiële onderdelen van de Ladder, zoals de toets aan de behoefte aan een ontwikkeling en de motivering bij een ontwikkeling buiten het bestaande stedelijke gebied, zijn behouden. Daarmee is de Ladder conform de Kamermoties eenvoudiger geworden, terwijl het instrument naar mijn mening toch doeltreffend blijft.

De leden van de SP-fractie vragen of met het begrip «behoefte» de lading nog wel voldoende is gedekt.

Dit is zeker het geval. Het is nadrukkelijk mijn bedoeling dat bij het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen expliciet wordt stilgestaan bij de vraag of daar behoefte aan is. Het is ook de bedoeling dat een dergelijke behoefte bekeken wordt binnen het verband van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de ontwikkeling en dat daarover met de betrokken gemeenten in het verzorgingsgebied wordt overlegd. De omvang van het ruimtelijk verzorgingsgebied heeft invloed op de omvang van het onderzoek en daarmee op de onderzoekslasten. Het doel van de Ladder is een zorgvuldig en duurzaam gebruik van de ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. Overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand moeten worden voorkomen. Ook het begrip behoefte moet in dat kader worden gezien. Met het schrappen van het woord «regionaal» wil ik duidelijk maken dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van een regionale ontwikkeling. In dat opzicht heeft de term «actuele regionale behoefte» voor veel verwarring gezorgd. Wanneer een ontwikkeling slechts effecten heeft op het niveau van een wijk of van een gemeente, zoals bij de «bakker op de hoek» of de plaatselijke supermarkt, moet het volstrekt duidelijk zijn dat dan geen sprake is van een regionale ontwikkeling. Wanneer een ontwikkeling echter effecten heeft op het niveau van de

omliggende gemeenten, zoals bij de ontwikkeling van een (groot) bedrijventerrein of kantorenlocatie, spreekt het voor zich dat er gemotiveerd moet worden dat er daadwerkelijk behoefte aan is en dat hierover ook gesproken is met de omliggende gemeenten die het aangaat.

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. Zij vragen hoe voorkomen kan worden dat door temporele strategische ontwikkelingen het gebruik van de Ladder wordt uitgehold? Is de Ladder toepasbaar bij de bouw van bijvoorbeeld vakantiehuisjes?

Ik verwacht niet dat met het huidige nieuwe onderdeel meer strategisch gedrag in de hand wordt gewerkt. Een gemeente kan ervoor kiezen om de Ladder toe te passen bij het zogeheten moederplan, of pas bij het uitwerkings- of wijzigingsplan. Dit betekent dat de keuze is: toepassing van de Ladder zowel bij het moederplan als bij het latere uitwerkings- of wijzigingsplan (dus twee keer) of alléén in deze latere fase. Dit betekent dat de Ladder bij Ladderplichtige ontwikkelingen in ieder geval moet worden toegepast. Het geeft gemeenten meer vrijheid in het bepalen van het moment waarop de Laddertoets moet plaatsvinden. In een latere fase is er meer zekerheid over de ontwikkeling en kan de toepassing van de Ladder efficiënter zijn. Recreatiewoningen vallen onder de Ladder in de categorie «overige voorzieningen».

CDA

De leden van de CDA-fractie menen dat de behoeftetoetsing de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig beperkt. Zij vragen zich af of dat aansluit bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet.

De Ladder beperkt de autonomie van gemeenten niet, want zij maken de keuze om een nieuwe stedelijke ontwikkeling al dan niet mogelijk te maken. De Ladder dwingt gemeenten alleen om de motivering van hun keuzes expliciet te maken. Dit is in lijn met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik het voorstel om de Laddertoets op visieniveau mogelijk te maken deel.

Ik deel deze opvatting niet. Structuurvisies zijn globale, vormvrije plannen. De concretisering in bestemmingsplannen vraagt om het maken van concrete keuzes. De Ladder is daarbij een hulpmiddel. Op bestemmingsplanniveau kan de rechter toetsen of de Ladder correct is toegepast. Op visieniveau is deze toetsing niet goed mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen of het voldoende is dat de aanvrager van het initiatief zelf de behoefte beschrijft of dat een gemeentebestuur ook zelf onderzoek moet doen.

In de praktijk varieert het wie het onderzoek naar de behoefte laat uitvoeren. De initiatiefnemer en de gemeente kunnen daar afspraken over maken. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de behoefte voldoende inzichtelijk is gemaakt om als motivering in het kader van de Ladder te kunnen fungeren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat gemeenten maar één keer te maken krijgen met de verplichting duurzaam ruimtegebruik te motiveren.

Gemeenten krijgen bij het mogelijk maken van een Ladderplichtige ontwikkeling in principe maar één keer te maken met de Ladder. Sommigen provincies hebben in hun verordeningen aanvullende bepalingen opgenomen. Daartoe zijn zij ook bevoegd: ingevolge artikel 118 van de Provinciewet hebben provincies de bevoegdheid tot het maken

van bepalingen ten aanzien van de Ladder, voor zover geen strijd met het Bro ontstaat. Mocht er sprake zijn van provinciale regels die strijdig zijn met de nieuwe Ladder in het Bro, dan moet dit natuurlijk worden aangepast. De komende maanden zal ik samen met de provincies onderzoeken of er sprake is van strijdigheid en – indien nodig – welke aanpassingen gewenst zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de definitieproblemen op te lossen, zoals het gebruik van verschillende definities voor bijvoorbeeld bestaand stedelijk gebied.

Ik zal ten eerste de onduidelijkheid over definities wegnemen door in de Handreiking helderheid te geven over de toepassing van de verschillende begrippen, waaronder «bestaand stedelijk gebied». Inmiddels is hierover dankzij de jurisprudentie van de bestuursrechter ook meer duidelijkheid ontstaan. Bovendien zal ik naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie bekijken of de desbetreffende definities in het Besluit ruimtelijke ordening en/of de toelichting op het voorgenomen besluit moeten worden aangevuld. Provincies en gemeenten blijken in de praktijk ongeveer hetzelfde grondgebied voor ogen te hebben met de verschillende termen en definities die zij gebruiken met betrekking tot bestaand stedelijk gebied. Zoals ik hierboven al aangaf, is het niet de bedoeling dat provincies en gemeenten een andere invulling geven aan de Bro-definities.

De leden van de CDA-fractie 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 proceduuretijd die de Ladder veroorzaakt.

Dit kan niet aangetoond worden. De ruimtelijke effecten van de Ladder zijn lastig te monitoren, omdat een combinatie van factoren invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Deze zijn niet zuiver te herleiden tot de Ladder. De Ladder hoeft niet per definitie tot een langere proceduuretijd te leiden, maar is vooral bedoeld om te komen tot een goede motivering van ruimtelijke ontwikkelingen.

D66

De leden van de D66-fractie vragen of ik mij herken in de conclusie van het PBL-rapport dat uit dit onderzoek naar voren komt dat er weinig signalen zijn dat de Ladder grondig veranderd zou moeten worden.

Met het wijzigingsvoorstel verander ik de Ladder niet grondig, maar vereenvoudig ik deze wel om tegemoet te komen aan gesignaleerde praktijkproblemen. Zowel de Kamer, provincies, gemeenten als marktpartijen hebben mij hier om verzocht.

De gesignaleerde praktijkproblemen zie ik ook terugkomen in het PBL-rapport.

De mate waarin een probleem als zodanig wordt ervaren zal per gemeente verschillen. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeentelijke ruimtelijke plannen nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Uit de Monitor Infrastructuur en Ruimte 2016 blijkt dat slechts 25% van de bestemmingsplannen Ladderplichtig is, omdat zij gericht zijn op het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik tegemoet kom aan de wens tot meer duidelijkheid omtrent de toepassing van de Ladder.

In de nieuwe Handreiking zal worden beschreven wanneer de Ladder moet worden toegepast en wanneer aan de eisen van de Ladder wordt voldaan.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier ik misbruik van de Ladder kan voorkomen.

De ervaring leert dat als de tegenstelling van belangen groot is, er altijd gebruik gemaakt zal worden van de wettelijke mogelijkheid om in beroep te gaan om een ontwikkeling tegen te houden. De Ladder zal dit niet direct tegengaan. Wel zal de rechter in beroepsprocedures toetsen of de Ladder al dan niet juist is toegepast. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat in de meerderheid van de gevallen de gemeente de Ladder juist heeft toegepast. De nieuwe Handreiking en de helpdesk zullen gemeenten nog beter helpen.

De leden van de D66-fractie vragen mij nader toe te lichten wat ik bedoel met het loslaten van deze afzonderlijke treden.

Dit betekent dat de treden zowel na elkaar als ook gelijktijdig kunnen worden doorlopen. Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van het Bro, zal de behoefte daaraan moeten worden beschreven en wordt daarover zo nodig met de betrokken omliggende gemeenten overleg gevoerd. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling ook binnen het verband van het gehele ruimtelijke verzorgingsgebied moet worden gezien. Wanneer deze ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied wordt gerealiseerd, heeft de Ladder zijn werk gedaan. Want dat is wat ik beoog: bouwen voor een behoefte en bij voorkeur binnen het bestaande stedelijk gebied. Wanneer de ontwikkeling niet binnen het bestaande stedelijke gebied kan worden gerealiseerd, zal dat wel uitgebreid gemotiveerd moeten worden. Dat kan tegelijk met het beschrijven van de behoefte. De derde trede (multimodaliteit) wordt geschrapt.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de mogelijkheid dat gemeenten met twee Ladders te maken krijgen en de ruis die daaruit kan volgen.

Zie hiervoor mijn reactie op de vragen over dit onderwerp van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting waarom regionale samenwerking niet geborgd wordt in de Ladder.

De Ladder is een motiveringsvereiste en daarom niet het geschikte instrument om regionale samenwerking te borgen. Het Bro (artikel 3.1.1) bevat reeds de verplichting om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met de bestuursorganen die betrokken zijn bij de zorg van de ruimtelijke ordening of met de behartiging van de belangen welke in het bestemmingsplan in het geding zijn. Dit betekent dat – ook zonder de Ladder – in de toelichting bij een bestemmingsplan beschreven moet worden wat het resultaat is van overleg met betrokken besturen. Het belang van regionale samenwerking is breder dan alleen in het kader van de Ladder.

SGP

De leden van de SGP-fractie vragen mij om in de toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid te verschaffen over de definiëring van de begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied».

De begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied» dienen begrepen te worden in de context van het concrete plan dat voorligt ter beoordeling. Inmiddels biedt de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten om deze begrippen goed in hun context te kunnen duiden. De Handreiking zal in ieder geval uitgebreid ingaan op de betekenis van «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*». Ik beraad mij daarnaast nog op de vraag of en hoe in de

toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid kan worden verschaft over de definiëring van deze begrippen.

Beantwoording vragen leegstand

PvdA

De leden van de PvdA-fractie vragen welke concrete acties ik voor mij zie om de leegstandsproblematiek aan te pakken, zoals het terugdringen van overtollige plancapaciteit.

Tijdens het AO Binnenstad van 17 mei jl. heeft mijn collega Minister Kamp u reeds uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken rond de RetailAgenda (Kamerstuk 31 757, nr. 90). Meerdere panden die afgelopen jaar leeg zijn komen te staan, zoals van V&D, zijn of zullen door diverse marktinitiatieven weer benut worden. Een voorbeeld is de komst van Decathlon in de V&D's van Den Haag en Rotterdam.

Tijdens het AO Binnenstad heeft Minister Kamp ook gesproken over de inzet van een Impulsteam. Dit team is inmiddels aan de slag met de uitwerking van een saldobenadering gericht op reductie van het aantal m² winkeloppervlak. De ambitie is om per saldo uit te komen op een afname van 20%. Daarnaast werkt het team aan de informatiestructuur, uniforme definities, onderzoek naar koopstromen, een informerende publicatie over instrumentarium dat ingezet kan worden voor transformatie en een monitor voor de gemeentelijke RetailDeals. Tevens worden er gesprekken gehouden met de RetailDealgemeenten over hoe ze nu in de praktijk aan de slag zijn. Op 5 oktober zijn de Provinciale RetailDeals gesloten. Minister Kamp heeft deze getekend namens alle partijen van de RetailAgenda.

Provincies en gemeenten maken onder meer gebruik van het ruimtelijk instrumentarium om het aantal m² terug te brengen van bijvoorbeeld winkels en kantoren. Het ruimtelijk instrumentarium zou – altijd in combinatie met andere instrumenten – voor de aanpak van leegstand in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig, gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen. Daarom is dit voorjaar tussen lenM, IPO en VNG afgesproken om vanaf de zomer gezamenlijk enkele oefensessies te houden. In een tweetal sessies worden zowel voor kantoren als voor detailhandel kennis en ervaringen gedeeld over hoe het huidige (Wro) en toekomstige (Ow) instrumentarium in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies ingezet kan worden. De focus ligt daarbij op het terugdringen van plancapaciteit en herbestemmen. De nadruk in de sessies ligt op het genereren en uitwisselen van kennis in de praktijk. Op 28 september heeft de eerste oefensessie voor kantoren plaats gevonden, gericht op het schrappen van plancapaciteit. Bij de oefensessie waren ook gemeenten en marktpartijen betrokken. De bevindingen van deze oefensessie worden besproken in een bestuurlijk overleg tussen lenM, IPO en VNG begin november, vóór de start van de formele consultatie van de Invoeringswet Omgevingswet. Deze bevindingen zullen ook gedeeld worden via het brede netwerk van ondermeer het Voortgangsoverleg Kantoren en de Regiegroep RetailAgenda. Tevens wordt de oefensessie voor retail/binnensteden voorbereid die op een nog nader te bepalen datum zal plaatsvinden. De wens van provincies en gemeenten is om deze te focussen op het op innovatieve wijze omgaan met de leegstandsproblematiek.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen ook naar de ondervanging van de dreigende woningnood via het transformeren van kantoren naar woningen. De PvdA vraagt of dit al voldoende gebeurt en zo nee, welke acties dan mogelijk zijn om deze transformatie een impuls te geven.

Uit onderzoek¹ van Deloitte en NVM blijkt dat van de woningbehoefte ongeveer 5 procent ingevuld kan worden door (transformatie van) leegstaande kantoren. Het is aan gemeenten om te bezien op welke locaties zij transformatie van kantoren naar woningen mogelijk willen maken. Dit vergt een integrale afweging waarbij bijvoorbeeld ook bezien dient te worden of er voorzieningen aanwezig zijn waaraan bewoners behoefte hebben, zoals winkels, scholen, zorgvoorzieningen etc. Het Rijk biedt decentrale overheden en partijen een helpende hand, via het beschikbaar stellen van kennis.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst ondersteunt door middel van expertteams reeds initiatieven om transformatie van leegstaand vastgoed en collectief particulier opdrachtgeverschap te bevorderen en te ondersteunen. Om transformatie van leegstaande gebouwen naar wonen te bevorderen bestaat het Expertteam Transformatie sinds 2012. Dit expertteam stimuleert het creëren van woonoplossingen in leegstaand vastgoed, zoals lege kantoren en maatschappelijk vastgoed als oude scholen en zorgvastgoed, naar koop- én huurwoningen voor verschillende doelgroepen. Het expertteam ondersteunt gemeenten, maar ook andere belanghebbenden bij transformatie kunnen het expertteam inschakelen. De uiteindelijke samenwerking loopt altijd via – of in samenwerking met – de gemeente. De kosten voor de inzet van een expert worden door het Rijk voor 50% vergoed (tot een bepaald maximum).

De leden van de PvdA-fractie gaan in dit kader ook in op mogelijke initiatieven die gestimuleerd kunnen worden door gemeenten, waaronder collectief particulier opdrachtgeverschap, woon- en zorgcoöperaties. Het Expertteam Eigenbouw vergroot de bekendheid van eigenbouw (en collectief particulier opdrachtgeverschap) en helpt gemeenten in de opzet en uitwerking van beleid en projecten. Het Expertteam Eigenbouw bestaat uit deskundigen vanuit gemeenten en de marktsector.

Met het opnemen van de wooncoöperatie in de Woningwet 2015 is een fundament gelegd voor een kleinschalig alternatief op het huren bij een corporatie. De wooncoöperatie geeft bewoners de mogelijkheid om zelf of samen met anderen actief en concreet inhoud te geven aan het wonen, naast meer traditionele vormen van huren en kopen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven dat de kennis- en ervaringsontwikkeling ook voor de collectieve organisatievorm gestimuleerd zal worden. Hiertoe heeft Platform 31 in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst een actieprogramma opgezet, gericht op kennisoverdracht en -ontwikkeling over wooncoöperaties, waaronder standaardisatie van contractvormen voor coöperaties. Het ontwikkelen van standaardproducten neemt praktische belemmeringen weg voor bewoners die een coöperatie willen oprichten en biedt transparantie voor financiers. Tevens wordt in september 2016 mogelijk gemaakt om corporatiewoningen, onder voorwaarden, met korting tot 50% van de WOZ-waarde aan (bewoners van) wooncoöperaties te verkopen. Een dergelijke korting (gelijk aan het regime voor verkopen aan natuurlijk personen) draagt naar verwachting in grote mate bij aan de financierbaarheid van coöperatie-initiatieven. Uitbreiden van borging vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor wooncoöperaties ligt gelet op deze initiatieven niet voor de hand.

¹ <http://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/data-analytics/articles/woningmarkt-resultaten-2015-state-of-the-state.html#>

SP

De leden van de SP-fractie vragen of ik bereid ben om in de komende twee jaar alle provinciale structuurvisies in kaart te brengen met betrekking tot leegstandscijfers, nieuwe ontwikkelingen, onttrekken van plancapaciteit, kantoorvisies en RetailAgenda's.

De verantwoordelijkheid voor het voeren van ruimtelijk beleid op leegstand ligt conform de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte bij de gemeenten en provincies. Daarom ben ik niet voornemens zo'n overzicht te maken. Wel steunt het Rijk de decentrale overheden op verschillende fronten.

Vanuit het kantoren- en retaildossier werken partijen samen aan de opzet van een landelijke vastgoedmonitor. Deze biedt informatie die ook op het gedetailleerde niveau van panden en objecten (puntniveau) beschikbaar is voor betrokken stakeholders. Daarmee kan landelijk inzicht worden verkregen in de leegstandscijfers. De monitor maakt goed onderbouwde, transparante en verifieerbare besluiten over ontwikkelingen beter mogelijk op basis van gegevens uit de bestaande basisregistraties. Uitvoering van de monitor komt in handen van Geonovum, CBS en Kadaster. Onderzocht wordt of deze monitor ook een module kan bevatten om de plancapaciteit in beeld te brengen. Verschillende provincies zijn voornemens om zelf de plancapaciteit in beeld te brengen. De provincie Utrecht heeft dit al gedaan voor kantoren en zal dit ook doen voor retail.

In het antwoord op vragen van de PvdA heb ik reeds een toelichting gegeven op de oefensessies over het ruimtelijk instrumentarium in relatie tot plancapaciteit.

Op 5 oktober hebben alle 12 provincies een provinciale RetailDeal gesloten. Daarin kunt u lezen welke impuls provincies – met medewerking van de leden van de RetailAgenda – geven aan de uitvoering van hun detailhandelbeleid. Minister Kamp heeft de RetailDeals namens alle geëncemiteerde partijen ondertekend.

De leden van de SP-fractie vragen hoe omgegaan wordt met de reflex van het tegengaan van krimp door nieuwe economische ontwikkelingen.

Nieuwe economische ontwikkelingen leiden soms tot vraag naar innovatieve kantoren of werkruimtes die kwalitatief anders van aard zijn dan bestaande gebouwen. Het is aan provincies en gemeenten om te sturen via (regionale) (de)programmering en tegelijkertijd ruimte te bieden aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gericht op het voldoen aan de kwalitatieve vraag.

De leden van de SP-fractie vragen of de Crisis- en herstelwet van invloed is op de sturing die provincies kunnen geven aan gemeenten die een experimenteel bestemmingsplan opstellen en of de reactieve aanwijzing toepasbaar is op dergelijke experimenten.

De experimenteermogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt brengen geen wijzigingen aan in de verhouding tussen provincies en gemeenten. Het blijft voor provincies mogelijk om een reactieve aanwijzing te geven.

De leden van de SP-fractie vragen wat de provinciale RetailDeals toevoegen aan de gemeentelijke RetailDeals.

De gemeentelijke RetailDeals richten zich op het lokale proces om tot een visie, keuzes en acties te komen met lokale stakeholders, zoals het bepalen van kansrijke en kansarme gebieden en hoe te komen tot een vitaal, compact centrum. De precieze invulling verschilt per gemeente. De keuzes van gemeenten dienen waar nodig regionaal afgestemd te worden.

De provinciale RetailDeals gaan over samenwerking op regionaal niveau. De provinciale RetailDeals bevatten een gezamenlijk deel en provinciespecifieke delen. In het gezamenlijk deel werken de provincies en de partijen van de RetailAgenda samen aan provinciegrensoverschrijdende thema's, waaronder de eerder genoemde vastgoedmonitor. In de specifieke delen wordt per provincie inzichtelijk gemaakt welke impuls – in samenwerking met de partijen van de RetailAgenda – wordt gegeven aan hun detailhandelbeleid. Met deze samenwerking kunnen provincies hun regierol optimaal invullen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de leegstand van boerderijen.

De ruimtelijke instrumenten zijn generiek inzetbaar, dus ook voor vrijkomende agrarische bebouwing. Leegstand en eventueel verval van agrarische gebouwen is primair de verantwoordelijkheid van de individuele eigenaar. Er is geen gezamenlijke aanpak van marktpartijen. Wel ontstaan er lokaal initiatieven waarbij met de branche of marktpartijen wordt gekeken naar het bundelen van sloopopgaven of asbestsanering. Een voorbeeld hiervan is de «asbestrein» waarover de Achterhoek nadenkt (opgenomen in het Actieplan Bevolkingsdaling van maart 2016).

CDA

De leden van de CDA-fractie vragen hoe juridische procedures tussen overheden tot een minimum beperkt zouden kunnen worden.

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat juridische procedures tussen overheden onderling tot een minimum beperkt zouden moeten worden. Om die reden is het van belang om niet te wachten met bestuurlijk overleg totdat de plannen concreet worden, maar vroegtijdig in de besluitvorming rekening te houden met de taken en belangen van andere bestuursorganen en met elkaar in gesprek te gaan en te blijven. Deze aanpak past ook bij de uitgangspunten van samenwerking en vertrouwen van de Omgevingswet waarbij bestuurlijk overleg de voorkeur verdient boven het voeren van procedures. Ter versterking hiervan zet de Omgevingswet in op investering in draagvlak aan de voorkant van de besluitvorming. De Omgevingswet bevat hiervoor een aantal wettelijke waarborgen bij de besluitvorming rondom complexe projecten. Dit moet er ook toe leiden dat juridische procedures tussen overheden tot een minimum beperkt worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik de lijn deel dat de bouw van outletwinkels in het buitengebied niet onderbouwd kan worden zolang er in bebouwd gebied forse leegstand is van winkels en kantoren.

Om de kwaliteit van onze binnensteden en winkelgebieden te behouden en te ontwikkelen moeten de vierkante meters winkelloppervlak per saldo worden teruggebracht. Dat betekent niet dat Nederland op slot moet en dat er nergens nieuwbouw mogelijk is. Bij voorkeur wordt nieuwe retail ruimte geboden in de binnenstad en kernen. Wanneer er kwantitatief en/of kwalitatief behoefte is aan retail is het de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies om te bekijken waar zij ruimte bieden aan nieuwe vestigingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de concurrentie van winkeliers – gezien hun kwetsbare positie – met outletwinkels voorkomen kan worden. Nee, dit is niet te voorkomen. Concurrentie hoort bij vrije marktwerking. De ruimtelijke ordening is niet bedoeld om concurrentie tegen te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of grote leegstaande panden in binnensteden bij uitstek geschikt zijn om outletwinkels te bergen.

Het is aan de initiatiefnemers van een outlet om samen met gemeenten te bekijken of leegstaande panden in binnensteden geschikt zijn of geschikt te maken zijn. De Ladder voor duurzame verstedelijking stimuleert dit

door gemeenten te verplichten om te motiveren waarom een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet binnenstedelijk mogelijk gemaakt kan worden. Wanneer de outletplannen omvangrijk zijn dan zijn leegstaande panden in binnensteden vaak te klein.

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. Zij vragen mij deze gang van zaken te duiden en aan te geven hoe zal worden omgegaan met de uitspraak inzake die vraag.

Beroep is ingesteld tegen het in juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan «Stad Appingedam». De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in die zaak nog geen einduitspraak gedaan, maar besloten om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal door haar gestelde vragen over het Unierecht. Die vragen zijn opgenomen in de verwijzingsuitspraak (ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75). Ik verwacht dat het Hof eerst medio 2017 uitspraak zal doen.

Door het stellen van deze prejustitiële vragen zijn diverse lopende beroepsprocedures in de wacht gezet. Daartoe behoren ook de beroepen van Schiedam, Den Haag en Decathlon tegen de weigering van GS van Zuid-Holland om een ontheffing te verlenen van artikel 2.14 van de Verordening ruimte 2014 (VR). In deze beroepszaken ben ik geen partij of anderszins betrokken. Eveneens ben ik geen partij in de ook lopende beroepszaken van Schiedam en Den Haag tegen de door GS van Zuid-Holland gegeven reactieve aanwijzing ten aanzien van de door die gemeenten mogelijk gemaakt vestiging van Decathlon. Het is mij niet bekend of de behandeling van die zaken ook uitgesteld wordt door de gestelde vragen.

Bij koninklijk besluit van 21 november 2015 heeft de Kroon besloten om artikel 2.1.4, derde lid, onder a, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland te schorsen. Inmiddels heeft de provincie een wijziging van de verordening in procedure gebracht. Reden voor mij om te besluiten het onderzoek naar de strijd met de Wet ruimtelijke ordening en mogelijke strijd met het Unierecht vooralsnog niet voort te zetten. In dit kader is het niet nodig om de uitspraak van het Hof inzake de gestelde vragen af te wachten.