

## Reactie IVBN t.b.v internetconsultatie Wijzigingen ladder duurzame verstedelijking

Het ruimtelijk ordeningsbeleid moet de basis vormen voor verdere verduurzaming van Nederland. Transformatie, hergebruik en sloop moeten centrale uitgangspunten van het beleid worden; RO-beleid zal niet langer meer als uitgangspunt hoeven te nemen de fysieke uitbreiding van steden en dorpen en de inpassing van nieuwe infrastructuur.

Het RO-beleid van de Rijksoverheid is gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Dat is lang niet overal goed gegaan. Er komt nu een Omgevingswet, waarvan nog moet worden afgewacht hoe dat in de praktijk zal gaan uitwerken<sup>1</sup>. Het door het Kabinet verstrekte overzicht van bestaande en vergelijkbare RO instrumenten<sup>2</sup> om leegstand aan te pakken is gericht op het bestrijden van ontstane problemen, maar helaas niet op het voorkomen ervan. Van provincies verwacht IVBN een strakkere sturing en regie richting gemeenten; uiteindelijk moeten gemeenten immers vanuit publiek belang het RO-beleid vorm geven en uitvoeren. Volgens IVBN mag en moet van provincies een grotere rol als regisseur verwacht worden, nu blijkt dat er allerlei (economische) ontwikkelingen zijn met bovengemeentelijke effecten en ook om te voorkomen dat een gemeente hun private belang teveel laat meewegen om nieuwe gronden uit te (blijven) geven.

Onderdeel van het RO-instrumentarium is de Ladder van Duurzame Verstedelijking, primair erop gericht om gemeenten te dwingen belangrijke, boven gemeentelijke effecten van ontwikkelingen, goed te laten motiveren. Het positieve psychologisch effect van de Ladder bij die decentralisatie, mag niet onderschat worden. De Ladder ondervindt vanaf de invoering najaar 2012 veel kritiek van zowel publieke als private partijen; veelal van diegenen die directe belangen hebben bij concrete, nieuwe ontwikkelingen, waar planologische ruimte voor gemaakt moet worden en die vooralsnog niet in structuurvisies of bestemmingsplannen passen. Volgens IVBN is er de afgelopen tien jaar bij die afweging (veel) te weinig aandacht geschonken aan de belangen in de reeds bestaande voorraad vastgoed en werd er veel te veel ruimte gegeven aan concrete, nieuwe ontwikkelingen voor nieuwe kantoor- en of winkelruimte, leidend tot onderbenutting en groeiende leegstand. IVBN betreurt dat zeer en roept zowel publieke als private partijen op te kiezen voor herontwikkeling, transformatie en sloop van bestaand vastgoed om de wensen van gebruikers te faciliteren en om terughoudend te zijn met uitbreidingsnieuwbouw van kantoren, winkels en bedrijfsruimten, zeker als dat buiten bestaande stedelijk gebied plaats zou vinden.

Om tegemoet te komen aan de kritiek op de Ladder wordt nu door het Ministerie van I&M voorgesteld de Ladder te vereenvoudigen. Onder meer op de volgende punten:

- In de nieuwe “Ladder” wordt sterker de relatie gelegd met de toelichting op het (nieuwe) bestemmingsplan; via de ‘behoefte’ toets zou voorkomen moeten worden dat gebouwd wordt voor de leegstand en tevens moet er een ‘uitgebreide’ toelichting komen wanneer er ‘in de wei’ wordt gebouwd.
- De ‘benutting door herstructurering en transformatie’ verschuift van de “Ladder” naar de toelichting.
- Het begrip ‘actuele regionale behoefte’ verdwijnt; dat wordt vervangen door ‘behoefte’;
- Het eind 2015 door de minister van I&M voorgestelde begrip ‘nut en noodzaak’ krijgt toch geen plaats in de ladder.
- De “Ladder” bevat voortaan eigenlijk géén treden meer, want waar voorheen eerst gemotiveerd moest worden of in de actuele regionale behoefte ook binnenstedelijk kon worden voorzien;

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld het instrument van het ‘inpassingsplan’, waarmee de provincie Utrecht thans met succes de plancapaciteit voor kantoren reduceert, komt niet terug in de Omgevingswet!

<sup>2</sup> Zie de brief van I&M aan de Tweede Kamer over het instrumentarium aanpak leegstand voor provincies: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/23/beschikbaar-instrumentarium-provincies-aanpak-leegstand>

hoeft er in het nieuwe “Ladder-voorstel” alleen gemotiveerd te worden waarom er NIET in het stedelijk gebied in de ‘behoefte’ kan worden voorzien.

- De borging dat op regionaal niveau afstemming plaatsvindt, verandert: er is voortaan géén extra bepaling meer over regionale afstemming, wel moeten er ‘nadere afspraken’ gemaakt zijn en verder vertrouwt de Rijksoverheid op het faciliterende en stimulerende’ rol van de provincies.

Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren, is IVBN tégen een vereenvoudiging / versimpeling en het ‘tredenloos’ maken van de “Ladder”. Wat IVBN betreft moet de “Ladder” moet zelfs méér toegesneden worden op de **motivering van de ‘regionale behoefte’** aan nieuw te bouwen kantoor- of winkelruimte. De initiatiefnemer (en/of de gemeente die aan nieuwbouw wil meewerken; ondanks dat het huidige bestemmingsplan dat niet toestaat) moet die regionale behoefte aantonen. Het moet ook duidelijk worden dat niet alleen de kleinere, naastliggende gemeenten, maar ook de andere gemeenten in de regio (van vergelijkbare grootte) een dergelijke regionale behoefte onderschrijven. De (regionale) behoefte aan woningen is in het algemeen veel makkelijker te motiveren is en is meestal ook minder omstrede. Voorts bepleit IVBN daarnaast een expliciete motiveringsplicht om aan te tonen **wat het effect is** van eventuele nieuwbouw van kantoren of winkels **op de bestaande en verwachte leegstand** in die segmenten.

Daarnaast pleit IVBN voor het inlassen van een **extra, éérste trede in de huidige “Ladder”** door een (regionale) behoefte aan nieuwe kantoren- of winkelruimte éérst te zoeken binnen bestaande, binnenstedelijke kantoor- of winkelgebieden; daarna pas –als 2<sup>e</sup> trede- in de overige stedelijke ruimte en dán pas –als 3<sup>e</sup> trede- eventueel buiten de stedelijke ruimte te gaan zoeken.

IVBN komt tot deze voorstellen, gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren en recent ontwikkelingen, waarbij gemeenten alsnog majeure, nieuwe (economische) ontwikkelingen toestaan, ondanks al bestaande forse (en toenemende) leegstand en nieuwe ontwikkelingen die zonder meer ten koste gaan van bestaande kantoren- en winkelgebieden.

Bij een ruimtelijke afweging door gemeenten om nieuwe ontwikkelingen planologisch mogelijk te maken, moet de desbetreffende gemeente volgens IVBN ook meewegen dat eerdere investeringsbeslissingen genomen zijn, uitgaande van eerder vastgelegde planologische ruimte in structuurvisies en bestemmingsplannen. Het aanbrengen van wijzingen in bestemmingsplannen, door concurrerende nieuwe economische ontwikkelingen mogelijk te maken, heeft effect op de (langdurige) exploitatie van bestaand vastgoed. Daarmee moet meer rekening worden gehouden, zeker in een dichtbevolkt land.

Voor kantoren is de overproductie inmiddels volstrekt duidelijk. Sloop, herontwikkeling of vervangende nieuwbouw van kantoren is noodzakelijk. Voeg alleen op een beperkt aantal (niet alleen door de overheid, maar ook door de markt erkende) toplocaties nog nieuwe kantoren toe. Transformatie van leegstaande kantoren, met name naar hotels en woningen lukt in een aantal markten steeds beter, maar vormt in zwakkere regio’s geen oplossing.

De fijnmazige winkelstructuur in Nederland staat ook onder druk. Het is het waard die structuur te beschermen. De afstand van de consument tot de winkel om ‘dagelijkse boodschappen doen’ wordt in veel dorpen steeds groter. De bestaande winkelstructuur voor recreatief winkelen staat ook zwaar onder druk. Een aantal winkellocaties wordt sterker, terwijl juist een aantal zwakkere winkelgebieden snel zwakker, wordt. De opkomst van internet speelt daarbij een grote rol. Dat betekent dat ruimtelijke ordening belangrijker wordt dan ooit. Vanuit het Rijksniveau moet primair aan provincies en secundair aan gemeenten een adequaat instrumentarium worden geboden. Als onderdeel van de nieuwe Omgevingswet hoort daar een goede en sterke “Ladder” bij!

Frank van Blokland

Directeur Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)