

## Verslag Oefensessie `Kantorenaanpak met het instrumentarium van de Omgevingswet`

<b>Datum:</b>	Woensdag 28 september, 13.00 – 17.00	
<b>Locatie:</b>	BIJ12 te Utrecht	
<b>Aanwezigen:</b>	Afgevaardigde	Ministerie BZK
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	Provincie Overijssel
	Afgevaardigde	Provincie Groningen
	Afgevaardigde	Gemeente Westland
	Afgevaardigde	Provincie Gelderland
	Afgevaardigde	Gemeente Leeuwarden
	Afgevaardigde	IPO
	Afgevaardigde	VNG
	Afgevaardigde	Provincie Overijssel
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	Rijkswaterstaat
	Afgevaardigde	Rijkswaterstaat (trainee)
	Afgevaardigde	Gemeente Almere
	Afgevaardigde	Gemeente Almere
	Afgevaardigde	IVBN
	Afgevaardigde	Vastgoedbelang
	Afgevaardigde	Provincie Utrecht
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	Provincie Zuid-Holland
	Afgevaardigde	Provincie Groningen
	Afgevaardigde	Provincie Friesland
	Afgevaardigde	IPO
	Afgevaardigde	NEPROM
	Afgevaardigde	Provincie Utrecht
	Afgevaardigde	Ministerie EZ (Retailagenda)
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	Ministerie I&M
	Afgevaardigde	BRO
	Afgevaardigde	BRO

Een afgevaardigde van het Ministerie van I&M heet alle aanwezigen van harte welkom en benadrukt het doel van de oefensessie. De sessie is vergelijkbaar met een botsproef, waarin we oefenen met de inzetbaarheid en toereikendheid van het Omgevingswet-instrumentarium bij het schrappen van planvoorraad en het voorkomen van planschade met als doel het generen van praktijkkennis. Aanleiding voor de oefensessie is een toezegging van de Minister aan de Eerste Kamer om nog voor de Invoeringswet met de Provincies te spreken over de vraag of het instrumentarium van de Omgevingswet toereikend is voor de aanpak van reductie van plancapaciteit. Alle partijen hebben een opgave wat betreft leegstand. Het doel is samen leren en ervaren en na afloop bevindingen formuleren die voor bestuurders begrijpelijk zijn (ten behoeve van het bestuurlijk overleg over de Omgevingswet op 2 november a.s.). De sessie van vandaag wordt begeleid door een medewerker van BRO. Een afgevaardigde vanuit NEPROM nodigt iedereen uit om het vandaag ook nadrukkelijk over herbestemmen te hebben en niet enkel over het terugdringen van plancapaciteit. De bijeenkomst start met een korte voorstelronde, waarin iedereen aangeeft wat zijn of haar

verwachtingen voor vandaag zijn. De deelnemers zijn met name benieuwd naar:

- de wijze waarop het instrumentarium van de Omgevingswet zich verhoudt tot het huidige instrumentarium (nu versus straks);
- de mate van flexibiliteit van het nieuwe instrumentarium;
- de mate waarin het instrumentarium passend is voor de aanpak van het vraagstuk van het reduceren van plancapaciteit en planvoorraad;
- de mate waarin het instrumentarium handvaten biedt voor transformatie, herbestemming en het bevorderen van dynamiek in gebieden;
- de mate waarin het instrumentarium handvaten biedt voor het organiseren van krimp en het voorkomen van leegstand;
- ervaringen c.q. tips and tricks van anderen.

Ook wordt door enkele afgevaardigden de hoop uitgesproken op een inspirerend en openhartig gesprek en dat de opbrengst basis is voor een goed gesprek tijdens de bestuurlijke bijeenkomst op 2 november a.s. Degenen die actief betrokken zijn bij het opstellen en implementeren van de Omgevingswet zijn ook benieuwd naar de mate waarin de afgevaardigden vertrouwen hebben in het nieuwe instrumentarium en hopen dat van de bijeenkomst een geruststellende werking uit gaat.

De bijeenkomst bestaat uit drie blokken:

- Blok 1: Huidig instrumentarium – Aan de hand van een presentatie over de aanpak van de Provincie Utrecht wordt in kaart gebracht wat de (on)mogelijkheden binnen de huidige wetgeving zijn.
- Blok 2: Toekomstig instrumentarium – Aan de hand van een presentatie over het Omgevingswet-instrumentarium worden de toekomstige mogelijkheden besproken
- Blok 3: Huidig versus toekomstig instrumentarium - De mogelijkheden / onmogelijkheden en voors en tegens van het huidige en toekomstig instrumentarium worden tegen elkaar afgezet.

De oefensessie is mede gericht op het verkrijgen van inzichten over hoe de wisselwerking tussen gemeenten en de provincie in de praktijk tot uitvoering komt. Om die reden zal de provincie Utrecht hun leegstands-aanpak toelichten, waarop provincies en gemeenten aangeven waar de knelpunten en hindernissen liggen. Daarna zal een afgevaardigde van het Ministerie van I&M (van het Eenvoudig Beter-team) een toelichting geven over de werking van regels onder de nieuwe Omgevingswet.

### **Blok 1 – Huidig instrumentarium**

Een afgevaardigde van de provincie Utrecht geeft een presentatie over de wijze waarop de Provincie Utrecht het overschot aan plancapaciteit van kantoren actief probeert terug te dringen (zie bijlage). In feite zijn er twee problemen: leegstand en een overschot aan plancapaciteit. Daarvoor is vernieuwing van de bestaande voorraad en transformatie nodig en het reguleren van plancapaciteit. Provincie Utrecht heeft besloten zich actief in die laatste opgave te mengen via een inpassingsplan, omdat gemeenten er onderling onvoldoende uitkwamen dan wel onvoldoende gevolg gaven aan gemaakte afspraken. Er is bewust gekozen voor een inpassingsplan boven bijvoorbeeld een aanwijzing, omdat hiermee direct plancapaciteit uit de plannen wordt gehaald zonder dat daar nog een ‘vertalingsslag’ in gemeentelijke plannen voor nodig is. Daarmee heeft de Provincie ook het planschaderisico op zich genomen. Wel is de reikwijdte van het inpassingsplan beperkt tot het provinciaal belang. Een groot onderzoek naar de gehele provinciale kantorenmarkt en de leegstand ligt aan het proces ten grondslag. Momenteel ligt het voorontwerp-inpassingsplan ter inzage.

Via Thematische Structuurvisie Kantoren is voorzienbaarheid in het leven geroepen. Rondom het begrip voorzienbaarheid en hoe de planreductie aan te pakken bestond lange tijd onduidelijkheid, omdat er enkel ervaring was met het terugdringen van zachte plancapaciteit (plannen in voorbereiding) en niet met harde plancapaciteit (vastgestelde plannen). In de zienswijzen werd de

Provincie geconfronteerd met het verwijt dat de voorzienbaarheid van de planreductie niet voor alle locaties volledig was (lees voldoende concreet). Daarom heeft in 2015 een nieuw onderzoek naar de toekomstige vraag naar (ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen) kantoorruimte plaatsgevonden. Daarbij is per locatie vooruit gekeken naar 2027 en is het maximale scenario van de vraagraming gehanteerd, om te voorkomen dat er krapte ontstaat. Bij dit onderzoek werden ook nieuwe locaties met plancapaciteit gevonden. Zodoende bleek er niet 1,2 miljoen m<sup>2</sup> aan plancapaciteit voor kantoren te zijn maar zelfs 4,5 miljoen m<sup>2</sup>.

Het inpassingsplan is het instrument dat daadwerkelijk de plancapaciteit uit de bestemmingsplannen haalt. Daarvoor is geen nader gemeentelijk besluit nodig. Per locatie bevat het een planregel om (een deel van) de kantoorbestemming te elimineren. Zodra het inpassingsplan in werking is getreden (en onherroepelijk is), heeft het zijn werking gehad. Verdere regulering van de plancapaciteit vindt plaats via de Provinciale Ruimtelijke Verordening. In het inpassingsplan worden geen uitspraken gedaan over alternatieve invulling voor locaties. Dat behoort niet tot het provinciaal belang. Slechts op één locatie was het nodig daadwerkelijk een nieuwe bestemming toe te kennen (conform de huidige situatie), omdat het een solitaire kantoorbestemming betrof en er op die locatie volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 géén vraag is naar toe te voegen kantoorruimte ten opzichte van de bestaande voorraad. De wet schrijft voor dat voor alle gronden een uitvoerbare bestemming moet gelden. Op de overige plekken golden brede bestemmingen. Aanvullend is gemeenten verzocht alle ongebruikte bouw- en omgevingsvergunningen in te trekken (dat is geen bevoegdheid van Provincies). De voorbereidingsbescherming treedt in werking vanaf het moment dat het ontwerp-inpassingsplan ter visie wordt gelegd: alle aanvragen voor omgevingsvergunningen moeten dan worden aangehouden. Dan is ook een nieuwe inventarisatie van reeds afgegeven vergunningen nodig. Vergunningsaanvragen kunnen namelijk tot aan het moment van vaststelling worden ingediend en de gedane aanvragen kunnen niet meer in de reductie worden meegenomen.

*Belangrijkste vraagpunten / opmerkingen:*

- Hoe integraal is er gekeken? Er is enkel gekeken naar vraag-aanbodverhouding van locaties wat kantoren betreft, niet naar bijvoorbeeld wat wenselijk is met het oog op bijvoorbeeld verkeersdruk. Dergelijke afwegingen hebben in het bestemmingsplan zelf al plaatsgevonden. Een tweede afgevaardigde van Provincie Utrecht vult aan dat een integralere aanpak wel mogelijk is, maar dat dit de noodzakelijke afwegingen en voortgang in het proces wel lastiger en tijdrovender maakt. Daarom kan het soms beter zijn om een probleem heel gericht sectoraal aan te pakken.
- De Utrechtse aanpak wordt gespiegeld aan die van de Provincie Overijssel. Daar hebben gemeenten een instructie voor woonbestemmingen gekregen. Hun uitgangspunt is dat de regio's en gemeenten in de basis zelf hun bovenlokale afwegingen moeten maken. De provincie faciliteert het onderlinge gesprek en grijpt pas in met gerichte instructies wanneer gemeenten er zelf niet uitkomen. Dit is een vangnet voor het nakomen van gemaakte afspraken. Na het geven van de instructie krijgen gemeenten de tijd om zelf de benodigde voorzienbaarheid te realiseren.

Provincie Utrecht heeft deze strategie ook gevolgd door in 2012 samen met gemeenten een onderzoek naar de situatie op de Utrechtse kantorenmarkt uit te voeren. Hieruit volgde de aanbeveling om op provinciaal niveau ongeveer de helft van de plancapaciteit te 'schrappen'. De provincie constateerde dat deze aanbeveling door gemeenten niet werd opgevolgd. Gemeenten gaven aan niet tot planreductie over te willen gaan. Het vermoeden bestaat dat dit deels komt, omdat zij vaak niet de mogelijkheid hebben om plancapaciteit terug te kunnen dringen, bijvoorbeeld doordat zij niet in strijd kunnen handelen met bestaande (private) afspraken met ontwikkelaars. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat het gaat om vermoedens; hierover hebben gemeenten geen concrete uitspraken gedaan. Ook gaven sommige gemeenten, ondanks de hoge leegstand in hun bestaande kantorenvorraad, onomwonden toe hun nieuwbouwmogelijkheden te willen behouden.

- De afgevaardigde van de Provincie Utrecht kan nog niet aangeven in hoeverre gemeenten gevolg hebben gegeven aan het verzoek van de Provincie om onbenutte omgevingsvergunningen in te trekken. Het is echter wel zeer belangrijk, want het zijn verworven rechten waarop het inpassingsplan geen werking heeft. Vanuit NEPROM wordt gewaarschuwd dat het intrekken wel zorgvuldig moet gebeuren. Als een aanvrager toch met een plan bezig is, moet hij wel de kans krijgen tot realisatie over te gaan.
- In hoeverre is de systematiek ook toepasbaar op retail? Daar is nog geen antwoord op te geven, maar de verwachting is dat dit wel moeten kunnen wanneer het overaanbod aantoonbaar is en de locaties vergelijkbaar.
- De Provincie Utrecht is van mening dat zij met hun aanpak zo min mogelijk op de stoel van de gemeenten zijn gaan zitten. Vanuit gemeenten komen daar gemengde reacties op. Sommige bestuurders zouden zich aangetast kunnen voelen in hun vrijheid. Men is echter van mening dat de zorgvuldigheid van het proces van groot belang is. Vanuit de Provincie Utrecht wordt aangegeven dat er hoe dan ook veel emotie is bij gemeenten.
- Vanuit de markt wordt ook de noodzaak van zorgvuldigheid van het proces benadrukt. De Utrechtse aanpak is een goed voorbeeld, getuige het beperkte aantal zienswijzen vanuit de markt. Het probleem wordt door de markt ook absoluut onderkend. De afgevaardigde van de Provincie Utrecht geeft aan dat marktpartijen soms zelfs van mening waren dat er nog te weinig gereduceerd werd. De markt heeft dan ook belang bij een zekere mate van schaarste.

### *Conclusie*

Naar aanleiding van de presentatie over de proactieve Utrechtse werkwijze zijn veel bruikbare tips langs gekomen. De belangrijkste twee zijn de afkadering van verantwoordelijkheden (wat is de rol van de provincie en van gemeenten) en de zorgvuldigheid van het planproces (goede voorbereiding, kenbaarheid, onderzoeken mogelijkheden wetgeving, weging planschade-aspecten, onderzoeken, en gedegen analyses van de marktsituatie). Bij marktpartijen wordt geproefd dat zij zich aardig kunnen vinden in de aanpak.

## Blok 2 – Toekomstig instrumentarium

Ter aanvulling op de toegestuurde stukken geeft een afgevaardigde van het Ministerie van I&M een nadere toelichting op het instrumentarium van de Omgevingswet. Het belangrijkste uitgangspunt van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Dat komt tot uitdrukking in het Omgevingsplan, waarin gemeenten regels stellen ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Voor situaties waarin het voor Provincies nodig is regie te nemen, bijvoorbeeld overcapaciteit van kantoren, zijn er echter enkele instrumenten beschikbaar. Dit zijn instructieregels of het instructiebesluit, in samenhang met voorbereidingsbescherming via het voorbereidingsbesluit. Ook zijn er veranderingen ten aanzien van nadeelcompensatie (planschade). Uitgangspunt bij toepassing van deze instrumenten is dat uiteindelijk in het omgevingsplan de gewenste eindsituatie wordt opgenomen, bijvoorbeeld dat er geen bouwmogelijkheden voor kantoren meer zijn op plekken waar er overcapaciteit is.

- **Instructieregels:** Dit instrument is er nu ook al, bijvoorbeeld in het Barro, LIB en de Verordening Ruimte. Een instructieregel is een bindende opdracht aan gemeenten om omgevingsplan te wijzigen. Deze regels werken straks direct door en vormen geen aparte laag meer bovenop het Omgevingsplan. Instructieregels kunnen heel globaal zijn, maar ook heel specifiek (bijvoorbeeld 'houdt rekening met dit belang' of 'bewaar een afstand van 10 meter', of 'in hele provincie niet meer deze functie').
- **Instructiebesluit:** Alternatief voor de instructieregels en inzetbaar wanneer er op één specifieke locatie iets gewenst is, bijvoorbeeld het aanwijzen van een beschermd stadsgezicht. Let wel, het is geen vervanging voor indeplaatstreding.
- **Vorbereidingsbesluit:** Het voorbereidingsbesluit zorgt er voor dat tussentijds geen ongewenste ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Nu is de voorbereidingsbescherming nog gekoppeld aan de aanhoudingsplicht van individuele vergunningen. Dat is nu vrij complex en wordt straks flexibeler en effectiever. Onder de Omgevingswet kunnen er regels op maat worden opgenomen in het voorbereidingsbesluit. Zo kan bijvoorbeeld ook een algeheel bouwverbod, gebruiksverbod of wijzigingsverbod worden opgenomen. Ook kan worden afgewogen of men rekening wil houden met nadeelcompensatie. De voorbereidingsbescherming werkt maximaal 1,5 jaar, totdat het Omgevingsplan is gewijzigd of de instructieregel zijn vastgesteld. Maar als de Provincie instructieregels heeft vastgesteld en een termijn heeft afgegeven waarbinnen het Omgevingsplan gewijzigd moet zijn, dan loopt de bescherming door totdat die wijziging is gerealiseerd. Bovendien is het voorbereidingsbesluit straks geen apart document, maar direct opgenomen in het Omgevingsplan.
- **Nadeelcompensatie:** De regeling uit de Awb is straks niet meer van toepassing: de Omgevingswet bevat straks een exclusieve regeling hieromtrent. Uitgangspunt van de nieuwe regeling is de belemmering voor transitie weg te nemen, door in de planschaderegeling meer uit te gaan van de geleden schade en door het maatschappelijk risico (franchise voor eigen risico) te verhogen. Indirecte planschade wordt alleen nog vergoed voor wat er daadwerkelijk gerealiseerd wordt, in plaats van voor wat er allemaal mogelijk is. Het moment van uitkering wordt dus verlegd. Ook wordt in de wet straks gecodificeerd wat passieve risico-aanvaarding

inhoud. Het uitgangspunt is dat stilzitten niet wordt beloond. Indien bouwmogelijkheden gedurende drie jaar onbenut zijn gelaten, en je een jaar van te voren kenbaar maakt een nadelig planwijziging door te willen voeren, dan is de passieve risico-aanvaarding een feit. Met een goede voorbereiding kan dus na één jaar nadeelcompensatie zijn uitgesloten. De termijn van drie jaar kan ook al in het verleden liggen. Daarbovenop kunnen vergunningen worden ingetrokken door gemeenten.

In relatie tot herbestemming biedt het Omgevingsplan bovendien de mogelijkheid om transitie van een gebied eenvoudiger en sneller te realiseren, doordat meer globale regels kunnen worden opgenomen, in een later stadium aan voorwaarden getoetst mag worden en bevoegdheden aan B&W gedelegeerd kunnen worden. Volgens afgevaardigden van het Ministerie van I&M is de kantorenaanpak ook kopieerbaar naar andere sectoren. Voor nadere informatie over het Omgevingsplan verwijst zij naar het Omgevingwetportaal ([www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl)).

*Belangrijkste vraagpunten / opmerkingen:*

- In hoeverre kan de globaliteit van omgevingsplannen juist leiden tot het tegenhouden van ontwikkelingen? Dat is inderdaad een aandachtspunt, het is daarom wel mogelijk een bepaalde vergunningsplicht op te nemen voor bepaalde onderzoeken of een koppeling te maken met beleidsregels.
- In hoeverre leidt de globaliteit van omgevingsplannen tot een grotere overcapaciteit? Dat is niet het geval. Flexibiliteit is in te zetten daar waar het kan, maar men kan specifiek zijn waar het moet. Het is bijvoorbeeld mogelijk criteria op te nemen over wanneer vergunningen kunnen worden verleend, bijvoorbeeld afhankelijk van de marktsituatie en actualiteit. Dat kan leiden tot een grotere afwegingsruimte of onderzoeksnoodzaak voor gemeenten, maar dat hoeft niet.
- Er gaat geen voorbereidingsbescherming uit van een instructieregel, daarvoor moet apart een voorbereidingsbesluit genomen worden. Voorbereidingsbescherming kan bijvoorbeeld tegelijkertijd in werking treden met de instructieregels. Maar om gemeenten de mogelijkheid te geven de instructieregel in het Omgevingsplan te verwerken en partijen nog de gelegenheid te bieden bouwmogelijkheden te benutten, is het ook een goede mogelijkheid om de voorbereidingsbescherming één jaar na het uitvoeren van de instructieregel in werking te laten treden. Gemeenten die dan langer dan een jaar nodig hebben om de instructieregel te verwerken in het Omgevingsplan hebben die tijd, maar na een jaar er is wel sprake van bescherming tegen bouwen. Hoewel de feitelijke planreductie dan nog niet heeft plaatsgevonden, is het doel wel bereikt: de beperking van de bouwmogelijkheden is immers effectief geworden.
- Wat gebeurt er indien een gemeente een instructieregel toch niet wil doorvoeren (bijvoorbeeld in verband met bestaande afspraken)? De voorbereidingsbescherming blijft dan intact. Eventueel kan als stok achter de deur indeplaatstreding worden ingezet. Dit is echter geen plicht, maar

een (aanvullende) bevoegdheid. Vanuit het Ministerie van I&M is de ervaring dat dit vrijwel nooit aan de orde is.

- In hoeverre zijn instructieregels ook inzetbaar voor bestaande panden? Dat kan, bijvoorbeeld om bepaalde functies niet meer toe te staan in leegstaande panden. Wel is altijd de vraag hoe een pand voorheen benut is en wat het provinciaal belang is bij het elimineren van de functie.
- Verandering inspraakprocedure: bij het afgeven van instructieregels is er geen inspraakprocedure. Dat is bij het inpassingsplan wel het geval.
- Inventarisatie onbenutte plancapaciteit: indien Provincies van plan zijn om overcapaciteit aan te pakken met het Omgevingswet-instrumentarium, dan is het verstandig nu al een inventarisatie te maken van wat daadwerkelijk leeg staat. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dan direct een instructieregel uitgevaardigd worden. De vraag is wel hoe concreet de onbenutte plancapaciteit gemaakt aangetoond moet worden. Onduidelijk blijft wat onder 'benutten' wordt verstaan: is dat naast bouwen of gebruik conform bestemmingsplanmogelijkheden ook een omgevingsvergunningaanvraag? Dit is zeer belangrijk voor marktpartijen en dient opgehelderd te worden.
- Communicatie: er wordt aandacht gevraagd voor een heldere, eenvoudige communicatie van de planreductie-procedure voor gebruikers, bijvoorbeeld via een stroomschema.

### *Conclusie*

Instructieregels zouden provincies dezelfde mogelijkheden moeten bieden als het inpassingsplan, om vooraf een stop van bouwmogelijkheden te verzekeren. Er blijft onduidelijkheid onder de deelnemers over de mate waarin er in de afzonderlijke gemeenteraden nog politiek-bestuurlijke discussie kan en zal ontstaan bij het vertalen van de instructieregel in het Omgevingsplan en wat de gevolgen kunnen zijn van een eventueel beroep tegen het Omgevingsplan die in de door de provinciale instructieregels voorgeschreven planreductie voorziet. Dit is een essentieel punt om helder te krijgen voor het welslagen van dit instrumentarium.

### **Blok 3: Huidig versus toekomstig instrumentarium**

Bij de start van deze ronde geven alle afgevaardigden gedurende vijf minuten op post-its aan welke tips zij hebben en welke valkuilen zij nog zien. De resultaten daarvan zijn in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

De vraag die nog open staat is of er vertrouwen is in het nieuwe instrumentarium: in hoeverre zijn er dezelfde mogelijkheden, wordt het beter en hoe zit het met bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en provincies?

- Er wordt gepleit voor meer globale bestemmingsplannen in verband met behoud van (potentiële) opbrengstwaarde voor eigenaren. Dat is onder het huidige instrumentarium in de praktijk lastig en het idee is dat dit binnen de Omgevingswet makkelijker wordt, doordat er

generieke kaders afgegeven kunnen worden en met beoordelingsregels grip gecreëerd kan worden waar dat nodig is. Met het oog op het bevorderen van herbestemming verwacht VNG in ieder geval een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat het Omgevingsplan het makkelijker maakt voor gemeenten om bestemmingen te verbreden, waardoor transitie makkelijker te realiseren is.

- Een zorgpunt is ten aanzien van het nieuwe instrumentarium is de 'geldigheid' van onderzoeksgegevens. Dat geldt zowel bij planreductie als bij herbestemming. In de huidige procedure voor het vaststellen van een inpassingsplan zijn de onderzoeksgegevens waarop het besluit gebaseerd is nooit ouder dan twee jaar. Dat sluit ook aan bij bestaande jurisprudentie over de actualiteit van data. Hoe daarover straks door de bestuursrechter geoordeeld in het geval dat de daadwerkelijke aanpassing van Omgevingsplannen misschien pas jaren na dato wordt doorgevoerd en op verschillende momenten? Dit mede met het oog op het feit dat de afzonderlijke aanpassingen van alle Omgevingsplannen afzonderlijk appelabel zijn. Vanuit het Ministerie van I&M wordt niet verwacht dat de rechter zal oordelen dat opnieuw onderzoek zou moeten plaatsvinden. Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter marginaal toetst: de instructieregel en dus ook de doorwerking daarvan is een bestuurlijke afweging van de Provincie. Uiteraard moet het bovenliggende onderzoek wel zorgvuldig zijn uitgevoerd.
- In lijn met het vorige punt is er ook een zorg dat er een scheefgroei ontstaat in uitspraken die samenhangen met één instructieregel. Mogelijk dat bij afzonderlijke aanpassingen sommige Omgevingsplannen het wel halen bij de bestuursrechter en andere niet. Dit kan tot een verbrokkeling leiden.
- De Provincie Zuid-Holland duidt de monitoring van de daadwerkelijke implementatie van instructieregels door gemeenten als aandachtspunt. De Provincie Overijssel beaamt dat en is van mening dat de regio daar ook een rol (en belang) in heeft. De regionale afstemming is er een soort van 'sociale controle'.
- IVBN is nog niet overtuigd of het nieuwe instrumentarium nu 'botsproof' is wanneer er tegengestelde belangen zijn. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente een ander belang heeft dan buurgemeenten en Provincie in een discussie rondom een factory outlet centrum. Hoe is planreductie dan voor elkaar te krijgen? Volgens een afgevaardigde van het Ministerie van I&M zijn instructieregels juist het instrument bij tegengestelde belangen (bijv. casus Schiphol). Voor het welslagen is wel de juiste inzet van instrumentarium van belang. Provinciebestuurders moeten bijvoorbeeld niet aarzelen om het in te zetten vanwege angst om bestuurlijke verhoudingen te verstoren. Dat zit nu soms wel in de bestuurscultuur. Geopperd wordt in ieder geval een vergelijkbare sessie te organiseren rondom retail, omdat casuïstiek anders is.
- Geeft de Omgevingswet ook oplossingen voor gebieden waar overschotten zijn (leegstand), maar geen alternatieve bestemmingen voorhanden (zoals in krimpgebieden)? Een instructieregel kan dan uitgevaardigd worden om een bestemming te verwijderen, maar daarmee is het probleem van leegstand niet opgelost. Een afgevaardigde van het Ministerie van I&M geeft aan dat het niet mogelijk zal zijn om eigenaren van de één op de andere dag te



dwingen om een bepaalde functie te realiseren. Maar er zal wel meer ruimte komen onder de Omgevingswet om te werken met andere vormen van overgangsrecht (in plaats van het standaard eerbiedigende overgangsrecht dat nu nog bij bestemmingsplannen moet worden gehanteerd). Daarmee is het straks niet meer per definitie onmogelijk om te werken met actieve verplichtingen en gebodsbepalingen. Binnen de grenzen van het evenredigheidsbeginsel is (wellicht mede met ruime overgangstermijnen en eventuele nadeelcompensatie) denkbaar dat gewerkt wordt met geboden en actieve verplichtingen.

- Het voor elkaar krijgen van sloop kan ook via een sloopregeling of ruimtevoorraumteregeling. Bijvoorbeeld dat een nieuwe woning alleen ontwikkeld mag worden wanneer een andere gesloopt wordt. Daarvoor kan vrijstelling verleend worden indien een bedrag gestort wordt in een (provinciaal) fonds. Maar is dat geen belemmering voor vernieuwing? Een afgevaardigde van het Ministerie van I&M meldt dat dit onderwerp nog nader uitgewerkt wordt in de aanvulling op de wet. Vastgoedbelang pleit aanvullend daarop voor een verbreding van dat instrumentarium met een zogenaamd 'verwijderingscertificaat'. Het slopen van een bestaand pand in ruil voor een bouwtitel elders is niet altijd op dat moment mogelijk. Met een verwijderingscertificaat kan de sloop op een ander moment plaatsvinden en het bouwrecht op een ander moment ingezet worden of zelfs verhandeld worden aan een ontwikkelaar. Dat is gebruiksvriendelijker dan belastingmaatregelen of gedwongen sloop.

### *Conclusie*

De discussie heeft veel goede tips opgeleverd. Vanuit de Utrechtse casus komt men name de aanbeveling het proces zorgvuldig te doorlopen en goed onderzoek als onderlegger te gebruiken. Met instructieregels verandert er effectief straks niet zoveel, maar er is nog wel onzekerheid over in hoeverre dat ook echt zo zal zijn (o.a. vanwege niet rechtstreekse doorwerking in Omgevingsplannen). Dat is meteen ook huiswerk: hoe kan het vertrouwen ten aanzien van het nieuwe instrumentarium nog meer geborgd worden?

Over het algemeen lijkt de Omgevingswet meer mogelijkheden te bieden dan nu het geval is, bijvoorbeeld mogelijkheden om flexibel te bestemmen en meer ruimte voor creatieve oplossingen zoals het verwijderingscertificaat. Noodzakelijk voor optimaal gebruik van de mogelijkheden is wel ook een verandering in de bestuurscultuur. Als dat niet gebeurt zijn er straks nog steeds alleen maar volledig 'dichtgetimmerde' Omgevingsplannen.

Een afgevaardigde van het IPO concludeert als volgt: in deze inspirerende sessie lijken de beelden over de werking van het instrumentarium qua doelmatigheid en doeltreffendheid wel redelijk bij elkaar gekomen, maar wij kunnen niet in een glazen bol kijken of die werking, zoals de wetgeving beoogd, ook daadwerkelijk zo gestalte gaat krijgen. Dat is immers ook gebaseerd op vertrouwen, kunde van bestuursorganen en hoe zij invulling geven aan hun taken en bevoegdheden. Dat in het achterhoofd houdende en het feit dat we straks ook nog andere leegstandsvraagstukken hebben die Provincies raakt (iedereen beseft inmiddels dat dit vraagstuk zich meer op een regionaal dan een

lokaal niveau geregeld moet worden), is nodig op korte termijn te bepalen hoe we het vervolgproces concreet gaan maken. Bijvoorbeeld wat betreft retail. Ik doe een beroep op mijn collega's hier om daarbij, net zoals vandaag, ook een zekere mate van betrokkenheid te tonen. Dat is belangrijk om deze maatschappelijke opgave in volle omvang te kunnen analyseren.

De begeleider vanuit BRO dankt allen voor de betrokkenheid en bijdragen. Een afgevaardigde van het Ministerie van I&M dankt ook allen en benadrukt zeker in te gaan op het aanbod van het IPO. Het werkdocument zal worden aangevuld en gepubliceerd op de website [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

## Bijlage 1 – Tips en valkuilen

Tips
<p><b>Inhoudelijk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wens tot behouden van direct werkende regels in verordening.</li> <li>• Nieuwe juridisch instrumentarium alleen als vangnet / stok achter de deur.</li> <li>• Onderzoek of instructies qua effectiviteit en snelheid hetzelfde effect sorteren als het provinciaal inpassingsplan.</li> <li>• Invoering voorbeschermingsregels als alternatief voor reactieve aanwijzing.</li> <li>• Combinatie instructieregel / instructiebesluit met voorbereidingsbesluit beter inzetten dan de proactieve aanwijzing uit de Wro (had een slechte naam).</li> <li>• Instructiebesluit inzetbaar maken voor de wijziging van bestemming van structureel leegstaand vastgoed of vastgoed dat niet meer past in een veranderde omgeving.</li> </ul>
<p><b>Rollen en verantwoordelijkheden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgangspunt moet zijn gelijkwaardig bestuur tussen gemeenten en Provincie en gezamenlijke geschillenbeslechting/rechter. De burger mag niet de dupe zijn.</li> <li>• Maak scherper inzichtelijk hoe rollen en verantwoordelijkheden veranderen of een plek krijgen.</li> <li>• Betrokkenheid partners uitwerken: bundelen versus scheiden van belangen.</li> </ul>
<p><b>Communicatie / implementatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak handreiking/factsheet waarin deze werking van Omgevingswet wordt uitgelegd (voor draagvlak en inzicht).</li> <li>• Globaal / flexibel versus 'strikt' Omgevingsplan: maak mogelijkheden en risico's /valkuilen via voorbeeld inzichtelijk (t.b.v. cultuurverandering).</li> <li>• In voorbeelden de beleidsdoelen over gemeentegrenzen heen centraal stellen.</li> <li>• Laat zien hoe de Omgevingswet werkt bij bestaande kantoren en herbestemmen.</li> <li>• Ook casus retail behandelen vanuit deze invalshoek (bijv. opgaven rondom FOC's en PDV-locaties).</li> <li>• Vanuit marktpartijen en overheden casus gezamenlijk bespreken werkt goed. Verzoek om vergelijkbare bijeenkomsten te organiseren voor gemeenten.</li> <li>• Voor grondeigenaar / ontwikkelaar inzichtelijk maken waar alert op te zijn om ontwikkelruimte te kunnen houden.</li> </ul>
Valkuilen & aandachtspunten
<p><b>Inhoudelijk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat te doen als er geen alternatieve functies zijn: hoe instrumentarium dan toe te passen?</li> <li>• In hoeverre mogelijk een instructieregel op te leggen als het item in de Provinciale Omgevingsvisie niet voorkomt?</li> <li>• In hoeverre is het instrumentarium doelmatig en doeltreffend?</li> <li>• Gewijzigd omgevingsplan is afzonderlijk appellabel: 1) risico van individuele procedures en 2) hoe groot is de garantie dat gelijktijdige en gelijkwaardige ingreep geborgd is?</li> <li>• Wat betekent een late verwerking van instructieregels in het Omgevingsplan voor de juridische houdbaarheid / actualiteit van onderliggende marktrapporten?</li> </ul>
<p><b>Rollen en verantwoordelijkheden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas op voor onnodige verharding in de evenwichtige relaties tussen Provincies en gemeenten. Ga uit van gedeelde belangen / gevoel van urgentie.</li> <li>• Burgers worden de dupe van gebrek aan integraal werken</li> </ul>
<p><b>Communicatie / implementatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet beperken tot deze groep/bijeenkomst t.b.v. ophalen en informeren</li> <li>• Hoe cultuurverandering op weg te krijgen? Juridisch instrumentarium is slechts een middel.</li> </ul>

**Bijlage 2 – Presentatie Provincie Utrecht**



PROVINCIE :: UTRECHT

# DROOGGOEFENPILOT RUIMTELIJK INSTRUMENTARIUM LEEGSTAND

Oefensessie reductie  
plancapaciteit Kantoren





# **PROCES REDUCTIE PLANCAPACITEIT VIA INPASSINGSPLAN PROVINCIE UTRECHT**



1. Landelijk Convenant aanpak leegstand kantoren (2012)
2. Kantorenmarktonderzoek (2012)
3. Vaststelling PS Provinciale Aanpak Kantorenleegstand
4. Vaststellen ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren (nov. 2014)
5. Kantorenmarktonderzoek 2015
6. Vaststelling Thematische Structuurvisie Kantoren (febr. 2016)
7. Voorontwerp inpassingsplan kantoren (sept. 2016)
8. Ontwerp-inpassingsplan (aug. 2017)
9. Vaststelling inpassingsplan Kantoren (eind 2017)



# LANDELIJK CONVENANT KANTORENLEEGSTAND

- O.a. afspraken over ruimtelijke beleidskaders, planschade, regionale kantoorfondsen, transparantie.
- Binnen een jaar vertaling planreductie naar ruimtelijk instrumentarium gemeenten en provincies.





# KANTORENMARKT- ONDERZOEK 2012

- Begeleiding onderzoek samen met gemeenten
- Conclusie: reductie 50 % van aanwezige plancapaciteit (inventarisatie: 1,2 mln. m<sup>2</sup>)
- Begrenzungen van kantorenlocaties vastgelegd.



# PROVINCIALE AANPAK KANTORENLEEGSTAND 2014

- Faciliteren vernieuwing en herbestemming en Reguleren plancapaciteit.
- Provincie maakt bovenlokale afweging en doorbreekt pioniersdilemma bij planreductie.



# ONTWERP TSK (NOV. 2014)

- Doel: in het leven roepen van voorzienbaarheid planreductie via inpassingsplan
- Aanpak kantorenleegstand als provinciaal belang



# KANTORENMARKTONDERZOEK 2015

- Nadere concretisering van planreductie.
- Vraagruiming uitgaande van maximaal scenario, nooit teveel reduceren.
- Vraag – aanbodconfrontatie voor locaties met plancapaciteit, alleen vergelijking met gelijke locatietypen.
- Actualisatie analyse van plancapaciteit in bestemmingsplan. Nieuwe locaties ‘gevonden’ (o.a. Strijkviertel, Huis ter Heide, Bedrijventerrein Mijdrecht).



# VASTSTELLING TSK (FEB. 2016)

- Volledige voorzienbaarheid van planreducties voor alle locaties



# VOORONTWERP INPASSINGSPLAN (SEPT. 2016)

- NL.IMRO.9926.IP1606Kantoren-VO01
- Plangrens: onbebouwde kavels met nieuwbouw-mogelijkheden zelfstandige kantoren
- Eén besluit 11 gemeenten, 22 locaties. Géén nader gemeentelijk besluit.
- Plancapaciteit van +/- 4,5 mln. m<sup>2</sup> naar +/- 0,5 mln. m<sup>2</sup>.
- Werken met aanduidingen, géén nieuwe bestemming (m.u.v. één locatie), dus uitsluitend gericht op provinciaal belang.
- Gemeente direct na inwerkingtreding bevoegd tot vaststelling bestemmingsplan.
- Verzoek aan gemeente intrekken onbenutte bouw/ omgevingsvergunningen
- Aanpassing Provinciale Ruimtelijke Verordening.



# ONTWERP-INPASSINGSPLAN

- Nieuwe inventarisatie omgevingsvergunningen.
- Aanhouden van aanvragen omgevingsvergunningen.



# **INWERKINGTREDING INPASSINGSPLAN**

- Beroep mogelijk bij ABRvS.
- Planreductie een feit na inwerkingtreding.
- Inpassingsplan na inwerkingtreding deel van het bestemmingsplan.



**Bijlage 3 – Presentatie Ministerie van I&M**



Ministerie van Infrastructuur en Milieu



# Kantorenaanpak met het instrumentarium van de Omgevingswet

Programmadirectie  
Eenvoudig Beter

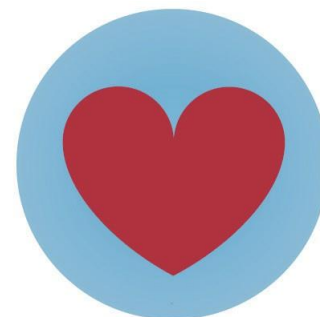


## Decentraal

Gemeenten hebben primaat als het gaat om het stellen regels om in het omgevingsplan.

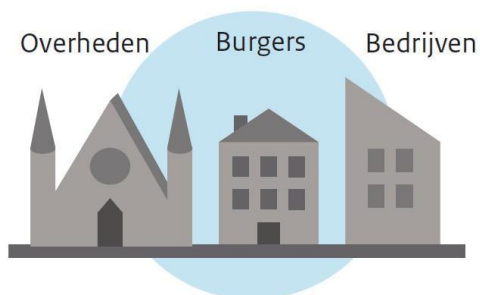
## Tenzij

Effectief instrumentarium voor doorwerking provinciaal belang



## Vertrouwen

Houding is: 'ja, tenzij' in plaats van 'nee, mits'.



## Rollen en verantwoordelijkheden

Heldere verdeling publiek en privaat

## Samenwerking en vertrouwen

Bestuursorganen stemmen af met de belangen en verantwoordelijkheid van andere bestuursorganen.



## Het omgevingsplan



**inzichtelijk en samenhangend:** één omgevingsplan met gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving

**Snel:** kan gedelegeerd aan het uitvoerend bestuursorgaan.

**flexibel:** overgangsrecht op maat, ruimte voor globale regels, van uitvoerbaarheid 'plan' naar Regels over de fysieke leefomgeving



**knip** gemeente bepaalt preventieve planologische toets voor bouwactiviteit in omgevingsplan (Iw)



## Het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet



**Effectief:** niet alleen bescherming van vergunningplichtige bouwactiviteiten, maar alle ongewenste activiteiten. Geen complexe aanhouding meer nodig.

**Snel:** een voorbereidingsbesluit kan sneller worden genomen, want ook gedelegeerd aan het uitvoerend bestuursorgaan.



**Op maat:** regels *op maat* worden geregeld *bouwverbod, gebruiksverbod, wijzigingsverbod*, ook t.a.v. de inhoud en locatie

**Beschermt zo lang nodig:** Werkt max. 1½ jaar, maar loopt door zolang OP niet i.o.m instructieregel





## Instructieregels nu en straks

- Instructieregel= regel over taak of bevoegdheid door bestuursorgaan
- Nu ook veel gebruikt voor de doorwerking van rijks- en provinciale belangen in bestemmingsplannen (verordening Ruimte, Barro, Lib)
- Regelt vaak alleen één bepaald aspect van de fysieke leefomgeving.
- Gemeente maakt integrale afweging over wat binnen deze instructieregels kan
- Geen rechtstreeks beroep mogelijk
- Voorbereid met afdeling 3.4





## Instructieregels voor het omgevingsplan

- o.m. over **toedeling van functies aan locaties** in omgevingsplan
- **Inzichtelijk**: straks één uniforme regeling
- **Subsidiair en proportioneel**: vanwege provinciaal meer regelen dan nodig is voor beleidsdoel.
- **Reikwijdte**: niet alleen ruimtelijke ordening, maar fysieke leefomgeving
- **Termijn doorvertaling op maat**: binnen een jaar of in instructieregel opgenomen langere termijn
- Instructieregels blijft **beoordelingsregel** voor omgevingsplanactiviteit





## Alternatief: het instructiebesluit



- Gericht tot één of een beperkt aantal geadresseerden.
- **Snel**: een instructiebesluit wordt niet voorbereid met afdeling 3.4



- **Geen algemeen verbindend voorschrift**, voor beroep maakt het deel van het besluit waar de instructie in landt.

- **Geen vervanging** voor interbestuurlijk toezicht.



- Aanvullend kan een **voorbereidingsbesluit** nodig zijn.





## Nadeelcompensatie in de Omgevingswet (Iw)

- **Inzichtelijk:** één exclusieve regeling (t.o.v. Awb) voor nadeelcompensatie in de Ow
- **Belemmeringen** planschade voor transitie wegnemen
- **Proportioneel:** bij planschade alleen geleden schade vergoeden, Maatschappelijk risico
- **Duidelijkheid vooraf** over passieve risico-aanvaarding bij planschade:
  - 3 jaar onbenut en
  - 1 jaar van te voren informeren



