

THEMADOSSIER

‘Wonen in de binnenstad – juridisch planologisch instrumentarium’

Met de toenemende leegstand in veel winkelgebieden en aanloopstraten is functie- en bestemmingsverandering op dit soort plekken bijzonder actueel. Wonen wordt ook vaker genoemd als een aantrekkelijke bestemming voor de binnenstad. Het combineren van de functies wonen, werken, winkelen en vrije tijd lijkt de oplossing voor veel problemen in de binnensteden en veel gemeenten hebben dit opgenomen in hun beleidsnota's. Deze bijdrage richt zich op het thema wonen in de binnenstad, specifiek de juridisch-planologische aspecten. Vragen als: hoe kun je sturen op het laten verkleuren van straten (mogelijkheden en belemmeringen)? Welk instrumentarium is daarvoor beschikbaar? Hoe om te gaan met het risico op planschadeclaims?

Roeland Mathijssen en Geri Wijnen

INHOUDSOPGAVE

1. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN EN ACTUELE THEMA'S	1
2. JURIDISCH-PLANOLOGISCHE KADERS VOOR WONEN IN DE BINNENSTAD	4
2.1 Gemeente	5
2.2 Provincies	15
2.3 Rijksoverheid	16
3. ONTWIKKELINGEN JURIDISCH-PLANOLOGISCHE KADERS	17
4. SAMENVATTING EN OVERZICHT INSTRUMENTARIUM	19

1. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN EN ACTUELE THEMA'S

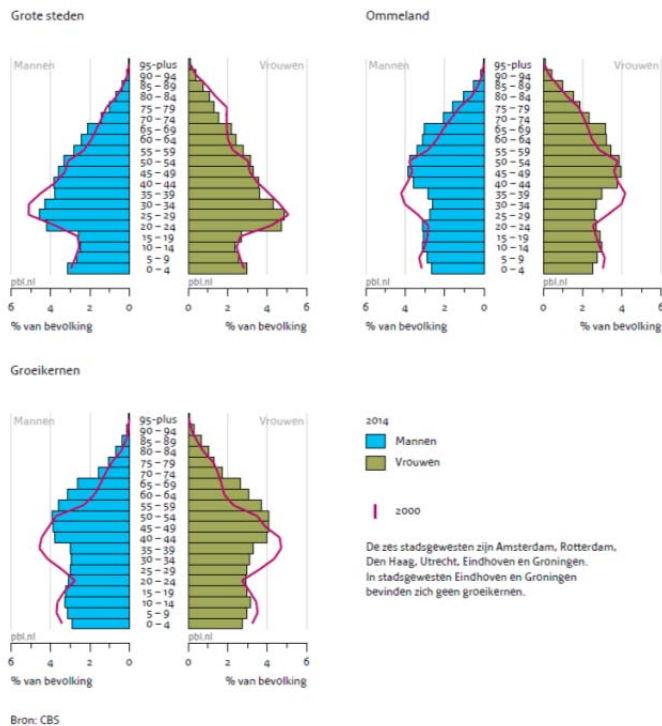
De beperkte mate waarin er gewoond wordt boven winkels in binnensteden is al decennialang een thema. Tot ver in de vorige eeuw was het voor een winkelier heel gebruikelijk om boven zijn winkel te wonen. Met de sterke opkomst van grootwinkelbedrijven en de stijging van huurwaarden in de (hoofd)winkelstraten werd een invulling van bovenverdiepingen van winkelpanden voor vastgoedeigenaren vooral (financieel) oninteressant en ingewikkeld qua exploitatie en onderhoud. Daarbij paste een monofunctionele invulling prima in de tijdsgeest. Verwaarloosde leegstaande bovenverdiepingen met achterstallig onderhoud en in de avonduren doodse binnensteden waren onder andere het gevolg. Sinds begin jaren '80 van de vorige eeuw begonnen gemeenten deze problemen te signaleren en initiatieven te ontplooiën om de leegstaande etalages weer in te vullen met woningen¹. Door middel van subsidieregelingen zijn er op deze wijze in verschillende binnensteden wel nieuwe woningen boven winkels gerealiseerd. Over het algemeen was het echter niet eenvoudig de combinatie van (bestaande) winkels met woningen te realiseren. Voor het realiseren van woningen in de binnenstad in combinatie met winkels was volledige herontwikkeling of sloop/nieuwbouw van incurante panden het meest interessant.

Momenteel zijn er echter enkele trends gaande in termen van zowel vraag als aanbod die tot een sterke toename van wonen boven winkels en in de binnenstad kunnen leiden. Het betreft de toename van aantrekkingskracht van de stad als woonomgeving, een toename van de winkelleegstand en een afname van de winkelhuurniveaus.

¹ VROM (2005), Wonen Boven Winkels: Praktijkervaringen in Nederland

Toename van trek naar de binnenstad

Van oudsher hebben steden een sterke aantrekkingskracht op jongeren en juist een afstotende werking op jonge gezinnen. De stad functioneert als een opstap naar een betere sociaal-economische positie. In de afgelopen jaren is de uitstroom van gezinnen uit de stad sterk afgenomen. Hoger opgeleide jongeren blijven na het afronden van een studie vaker in de stad wonen. Daarbij is er sprake van een 'dubbele' versnelling van de bevolkingsgroei in steden. Enerzijds blijven er meer mensen (langer) in de stad wonen en wonen er in steden meer personen op één adres (jongeren/studenten, migranten, startende gezinnen), anderzijds is ook de stedelijke woningvoorraad verder toegenomen door bijvoorbeeld transformatie².



Figuur 1.1: Leeftijdopbouw in zes stadsgewesten

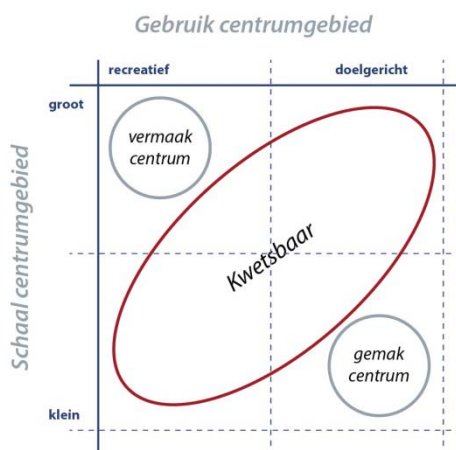
In steden is vooral sprake van vergroening in tegenstelling tot groeikernen en het ommeland (zie figuur 1.1). Pas de laatste paar jaar neemt het percentage 65-plussers in steden toe. Een hoog voorzieningenniveau houdt zowel jonge gezinnen als middelbare gezinnen en stellen in de stad. Interessant is dat met name monumentale of historische steden minder last hebben van vergrijzing en een jongere en hoger opgeleide bevolking kennen. Deze steden worden gezien als een aantrekkelijk woon- en werk-omgeving. De woningprijzen zijn er in het afgelopen decennium gemiddeld met 8% gestegen, terwijl de prijzen in nieuwere steden juist met gemiddeld 1,6% daalde³. Huurprijzen in de vrije sector zijn daarnaast in heel Nederland sterk gestegen in de afgelopen jaren als gevolg van aangepaste regelgeving. De aantrekkelijkheid van steden voor jongeren en gezinnen en de vraag naar woningen die dat met zich meebrengt kan een positief effect hebben op het wonen in binnensteden. Gezien de hogere huren en woningprijzen (in historische steden) kan dit ook financieel aantrekkelijk zijn.

² PBL (2015), De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest, Den Haag: PBL. Regio-plan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau (maart 2015)

³ Atlas voor gemeenten 2015: <http://www.dearchitect.nl/nieuws/2015/05/28/monumentale-steden-ontwikkelen-zich-gunstiger-dan-andere-steden.html>

Toename van leegstand in winkelgebieden

Als gevolg van de economische malaise in de afgelopen jaren, de teruggelopen consumentenbestedingen en een toename van internetwinkelen is het aantal bedrijfsbeëindigingen en faillissementen in de detailhandel opgelopen. Ook ketenbedrijven trekken zich terug uit sommige winkelgebieden en hebben te kampen met faillissementen. Sinds 2008 is de winkelleegstand jaarlijks toegenomen. De mate van leegstand verschilt echter sterk per regio, per plaats en ook binnen winkelgebieden. Veel steden ondervinden een toenemende leegstand in de aanloopstraten indien deze gebieden geen sterke eigen identiteit hebben. Wat steden betreft zijn het met name middelgrote steden met een inwonertal tussen 30.000 en 100.000 inwoners die het moeilijk hebben (zie figuur 1.2). Deze steden vaak hebben geen duidelijke identiteit: ze zijn meer dan een boodschappencentrum, maar ook geen volwaardig recreatief winkelgebied. De roep om compactere binnensteden en het laten verkleuren van aanloopstraten naar bijvoorbeeld woongebieden is daardoor groot. Deze ontwikkeling biedt kansen voor een toename van wonen in binnensteden.

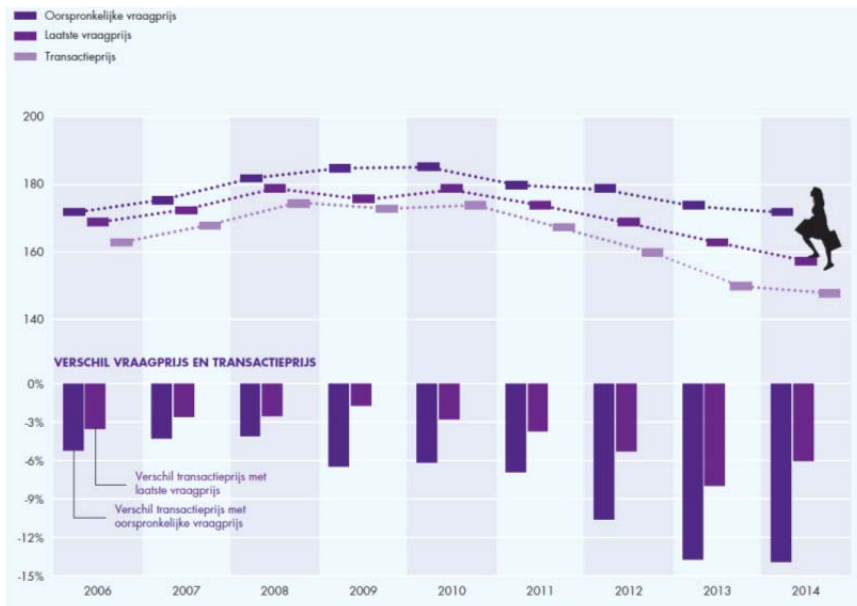


Figuur 1.2: Positionering van winkelgebieden

Afname van huurprijzen

In lijn met de toename van de leegstand en de moeilijke wederverhuurbaarheid van lege winkelunits zijn uiteindelijk vanaf 2010 ook de winkelhuurprijzen gaan afnemen (zie figuur 1.3). De gemiddelde winkelhuurprijs bedroeg in 2014 circa €150,- per m² per jaar. In 2013 was dat nog €154,- per m² per jaar. Ook de gemiddelde koopprijzen van winkelvastgoed daalden. Ten aanzien van deze prijzen geldt wel dat ze sterk fluctueren per regio, plaats en binnen winkelgebieden. In de primaire winkelstraten van grote steden is nog wel sprake van huurstijging, maar in andere plaatsen in Nederland is voornamelijk sprake van een daling of in het gunstigste geval stabilisering. Over het algemeen dalen de huurprijzen in ieder geval op B- en C-locaties (aanloopstraten).

Vanuit financieel oogpunt was het exploiteren van winkelvastgoed jarenlang veel interessanter dan het exploiteren van woningen. Nu het verschil tussen (huur)prijzen van woningen ten opzichte van winkelhuur- en koopprijzen echter minder wordt, ontstaan er ook financieel meer mogelijkheden voor het realiseren van woningen binnensteden. Met name aanloopstraten bieden daarvoor perspectief.



Figuur 1.3: Ontwikkeling vraagprijs en transactieprijs (huurprijs in €/ m² / jaar)

2. JURIDISCH-PLANOLOGISCHE KADERS VOOR WONEN IN DE BINNENSTAD

Uit de hierboven omschreven trends blijkt dat er zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde ontwikkelingen waarneembaar zijn die het realiseren van woningen in binnensteden interessanter maakt dan tot enkele jaren daarvoor het geval was. Vragen die daarbij ontstaan omtrent de haalbaarheid hebben deels een financieel en bouwkundig karakter, maar zijn zeker ook van juridisch-planologische aard. Hoe kan de gewenste verkleuring van winkelstraten gestuurd en geborgd worden in bestemmingsplannen? Hoe kan een snelle transformatie naar een woonbestemming worden gefaciliteerd en detailhandel worden wegbestemd? Hoe om te gaan met het risico op planschadeclaims? In dit themadossier gaan wij in op dit soort vragen en presenteren wij het belangrijkste juridisch-planologische instrumentarium voor het bevorderen van wonen in binnensteden.

Aan de orde komen met name de juridisch-planologische instrumenten die de verschillende partijen ter beschikking staan bij het onderwerp. Daarnaast komen echter ook beleidsmatige, financiële, fysieke en procesmatige instrumenten aan bod. Deze andere instrumenten worden wel benoemd maar niet verder uitgewerkt. Het betreft een verzameling van mogelijke acties, maatregelen, subsidies en beleid, die kunnen worden ingezet om het wonen in de binnenstad een plek te geven.

De verantwoordelijkheid voor het juridisch-planologisch kader ligt bij de overheid, in het bijzonder de gemeente. Daarom komt de gemeente als eerste aan bod. Vervolgens de provincie en de rijksoverheid. Daarna wordt kort besproken welke relevante ontwikkelingen momenteel nog gaande zijn rondom het juridisch-planologisch instrumentarium. Hoe met name vastgoedeigenaren als beleggers, woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars dit instrumentarium kunnen benutten en beïnvloeden wordt in het laatste hoofdstuk aan bod. In de conclusies van het hoofdstuk zijn de instrumenten in één overzicht bijeen gebracht.

2.1 Gemeente

De gemeente heeft van alle partijen de meeste instrumenten ter beschikking die kunnen bijdragen aan het wonen in de binnenstad. Deze veelheid aan instrumenten wil overigens niet zeggen dat gemeenten voor de toekomst van winkelgebieden de meest invloedrijke of belangrijke partijen zijn.

De rolverdeling tussen gemeenten en private partijen in de stad is op hoofdlijnen als volgt: de gemeente schept de randvoorwaarden voor een goede ruimtelijke en functionele opbouw en ondernemers, eigenaren en overige private belanghebbenden geven hier invulling aan. Een goede samenwerking tussen gemeente en de andere betrokkenen is van essentieel belang. Zonder de informatie en het initiatief van private partijen kan de gemeente geen goed beleid maken en uitvoeren. Zonder goed beleid kunnen private partijen niet realiseren. Publiek-private samenwerking in de binnenstad (centrumgebied) is noodzakelijk vanwege de dynamiek, met voortdurende veranderingen in vraag en aanbod. De ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar en de verwachtingen voor de komende jaren, maken duidelijk dat de handen ineen geslagen moeten worden om ook in de toekomst nog over levendige, goed functionerende en op hun functie binnen de structuur toegesneden binnensteden te blijven beschikken, waarbij plaats is voor de woonfunctie.

2.1.1 Gemeentelijke structuurvisie

De gemeentelijke (ruimtelijke) structuurvisie (artikel 2.1 Wet ruimtelijke ordening, hierna Wro) is een beleidsdocument waarin de gemeente de gewenste ruimtelijke ontwikkelrichting voor de komende jaren weergeeft. Hoewel de structuurvisie geen juridische status heeft in de Wet ruimtelijke ordening, fungeert hij in de praktijk als richtinggevend en kaderstellend voor veel andere (gemeentelijke) instrumenten op juridisch-planologisch, financieel en governancevlak. Het vaststellen van een structuurvisie is verplicht voor het gehele gemeentelijk grondgebied.

Bij het opstellen van een gemeentelijke structuurvisie moet rekening worden gehouden met de uitgangspunten van de Rijks-, provinciale en eventuele regionale structuurvisies. Hier mag weliswaar van worden afgeweken, maar dit moet zorgvuldig worden gemotiveerd en afgestemd met de betreffende hogere overheid. Provincies kennen naast de provinciale structuurvisie ook een provinciale verordening. Hier mogen gemeenten niet van afwijken.

De uitvoeringsparagraaf bij een gemeentelijke structuurvisie is bij uitstek geschikt om te bepalen welke (gemeentelijke) instrumenten op een betreffend aspect ingezet kunnen worden. Het bepalen van de inzet van de instrumenten en de effectiviteit ervan, is sterk afhankelijk van het commitment van bij gebieden betrokken partijen buiten de gemeente. Daarom wordt de totstandkoming van een structuurvisie vaak ingericht als een integraal proces met alle betrokken belanghebbenden. Mits goed uitgevoerd, leidt deze integrale benadering tot een scherpe en reële ontwikkelrichting, draagvlak voor deze richting en voor de inspanningen die door verschillende partijen geleverd moeten worden om hier succesvol naartoe te werken.

De uitvoeringsparagraaf bevat meestal ook de ontwikkelingsrichting voor het wonen in die gemeente c.q. de in de binnenstad. De structuurvisie en de uitvoeringsparagraaf zijn basis voor:

- Afspraken en convenanten
- Subsidies en stimuleringsprogramma's
- Communicatie
- Juridische doorwerking via het Wro-instrumentarium

- Kostenverhaal: de uitvoeringsparagraaf bij de structuurvisie bevat vaak een financiële vertaling van de ontwikkelingsrichting en wijze waarop bijvoorbeeld met kosten en kostenverhaal wordt omgegaan (zoals fondsbijdragen en bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen) (art. 6.13, lid 7 en 6.24 Wro).

De structuurvisie heeft in die zin een aparte status. Vertaling van het programma en concrete acties vindt plaats in een gemeentelijke woonvisie en programma, maar kan ook in bijvoorbeeld een centrumvisie.

Conclusie

De gemeentelijke structuurvisie met bijbehorende uitvoeringsparagraaf legt de ontwikkelingsrichting vast voor het wonen in die gemeente, en dus ook voor het wonen in de binnenstad. Vertaling van het programma en concrete acties vindt plaats in een gemeentelijke woonvisie en programma. De structuurvisie is niet bindend voor burgers en bedrijven, maar vormt het toetsingskader voor het overig juridisch planologisch instrumentarium (bestemmingsplan, omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan). De gemeente zelf is er wel aan gebonden (zelfbinding), zodat burgers en bedrijven de gemeente er op kunnen aanspreken, maar de gemeente kan een structuurvisie ook weer wijzigen bij gewijzigd beleid. Dat moet uiteraard goed gemotiveerd worden en het mag niet ten koste gaan van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het bestuur.

2.1.2 Gemeentelijke woonvisie + programma

De gemeentelijke woonvisie is een uitwerking van een specifiek aspect van de 'reguliere' structuurvisie, namelijk het wonen. De woonvisie, soms ook alleen woningbouwprogramma genoemd, valt hiërarchisch dus onder de integrale ruimtelijke structuurvisie, of is hier, in sommige gevallen, onderdeel van. Als er regionaal of provinciaal beleid bestaat, dan dient de gemeentelijke woonvisie hier aan te voldoen of gemotiveerd van af te wijken. In een woonvisie wordt de (beoogde) positionering en het perspectief van alle (potentiële) woonlocaties binnen de gemeentegrenzen benoemd. Ook worden mogelijkheden voor uitbreiding, transformatie of onttrekking (indien aan de orde) benoemd. De visie wordt gestoeld op basis van de uitgangssituatie, de ontwikkelingen in vraag en aanbod en de ambities van de gemeente en (afspraken met) andere partijen (zoals woningbouwcorporaties). Meestal wordt de visie ook vertaald in beleidsregels en uitvoeringsaspecten (woningbouwprogramma en uitvoeringsprogramma wonen). Dit laatste komt de kracht van een woonvisie ten goede.

Een goed functionerende woonvisie fungeert als toetsingskader om nieuwe initiatieven te beoordelen. De visie biedt daarmee houvast voor de gemeente, maar ook voor andere betrokken partijen zoals vastgoedeigenaren en woningbouwcorporaties. Om deze reden is het, net als bij een reguliere structuurvisie, van groot belang dat belanghebbenden nadrukkelijk betrokken worden bij de totstandkoming van de woonvisie. Een zorgvuldig proces draagt bij aan draagvlak en houdbaarheid voor het uiteindelijke resultaat. Het proces van de totstandkoming van de woonvisie is daarnaast een uitstekend middel om publieke en private partijen met elkaar te verbinden, ook al gaat dit met strijd en onderhandelingen gepaard. Omdat de visie ook een vertaling dient te krijgen in bestemmingsplannen en er relaties bestaan tussen allerlei beleidsvelden, is het raadzaam bij het opstellen diverse gemeentelijke afdelingen te betrekken, zoals economische zaken, verkeer, volkshuisvesting en wonen en ruimtelijke ordening.

Om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de woningmarkt wordt de woonvisie regelmatig geëvalueerd en geactualiseerd. Daarom is het verstandig om de woonvisie niet te veel 'dicht te timmeren' en rekening te houden met ontwikkelingen en initiatieven uit de markt.

Uiteraard bestaat hier een spanning tussen rechtszekerheid (visie als toetsingskader) en flexibiliteit (visie als dynamisch document) van de ander. Dit kan het beste expliciet worden gemaakt, zodat hierin een juiste balans kan worden gevonden. In de praktijk bestaan er grote verschillen tussen de wijze waarop gemeenten hun beleid vastleggen in woonvisies. Sommige visies zijn heel globaal, anderen heel concreet en uitgewerkt. Veelal ligt sterk de nadruk op uitbreiding en inbreiding.

Conclusie

Voor de woonvisie en het woningbouwprogramma geldt nagenoeg hetzelfde als voor de structuurvisie, Om dezelfde – juridische – status te krijgen met betrekking tot bij voorbeeld fondsbijdragen, kan de woonvisie worden vastgesteld als een structuurvisie.

2.1.3 Centrumvisie

Sommige gemeenten stellen naast een woonvisie en structuurvisie ook een centrumvisie vast. Een centrumvisie bepaalt de ruimtelijke afbakening van een centrum en de daarbinnen beoogde functioneel-ruimtelijke profielen (retailtrekkers en branchering, wonen, werken en niet-commerciële voorzieningen, verkeer, parkeren, et cetera). De structuurvisie, woonvisie (niveau gemeente) en centrumvisie (niveau centrum) vormen de beleidsmatige onderlegger voor de planologisch-juridische vertaling in bestemmingsplannen in het centrum en de onderbouwing daarvan. Door in een centrumvisie aan te geven welke delen wel en niet toekomstbestendig zijn voor bijvoorbeeld detailhandel wordt een beleidsmatige basis gelegd om niet-toekomstbestendige delen van het winkelgebied in juridisch-planologische zin een andere functie te geven, zoals bijvoorbeeld wonen.

Conclusie

Voor de centrumvisie geldt hetzelfde als voor de woonvisie ten aanzien van de (juridische) status. Ook de centrumvisie kan worden vastgesteld als een structuurvisie.

2.1.4 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan (artikel 3.1 Wro) is een gemeentelijk instrument dat aangeeft welke functies, onder welke voorwaarden, zijn toegestaan op een bepaalde plek. Dit gebeurt door middel van het toekennen van bestemmingen aan kadastrale kavels en/of gebouwen op die kavels. Het bestemmingsplan is een juridisch 'hard' instrument waaraan rechten kunnen worden ontleend door burgers, bedrijven en de gemeente zelf. Het is daarin verschillend van bijvoorbeeld een structuurvisie of woonvisie. De inhoud van een bestemmingsplan komt, in veel gevallen, wel voort uit en wordt onderbouwd door het vigerende beleid van de gemeente, zoals een structuurvisie en/of woonvisie.

Voor de bestemmingswijze kan de gemeente kiezen voor een globale wijze van bestemmen waardoor functies in een gebouw zonder aanvullende procedures eenvoudig kunnen wisselen (bijvoorbeeld van detailhandel naar wonen of vice versa). Een goed voorbeeld hiervan is de zogenoemde bestemming 'Centrum' of 'Gemengd' in de centrumgebieden of aanloopstraten. In andere – overwegend woongebieden – is de bestemming 'Wonen' meer voor de hand liggend. Overigens is een mix van beide vormen van bestemmen ook mogelijk: deels strikt, deels globaal (zie ook kader hierna). De meer globale bestemmingsmethode heeft – met name uit het oogpunt van transformatie - de voorkeur (met name voor ontwikkelaars en eigenaren) omdat deze methode de meeste ruimte geeft voor ontwikkeling. Uit een oogpunt van plancapaciteit en onderzoekslasten heeft de eerste methode de voorkeur. Bij de globale wijze van bestemmen moet immers bij een onderbouwing via de Ladder voor Duurzame Verstedelijking de maximale plancapaciteit worden onderbouwd en onderzocht.

Conserverend of flexibel bestemmen?

Veel gemeenten staan voor het dilemma hoe met de ruimtelijke ordening van wonen, winkels en andere functies om te gaan. Enerzijds wil men flexibiliteit bieden om dynamiek en nieuwe initiatieven te faciliteren, anderzijds is men huiverig om te weinig mogelijkheden over te houden om ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Veel gemeentebesturen en -raden vinden het prettig om de optie te houden om op individuele ontwikkelingen 'nee' te kunnen zeggen. In dit spanningsveld zijn in de gemeentelijke praktijk op dit moment twee richtingen zichtbaar.

Conserverend bestemmen

Van oudsher zijn winkelgebieden vaak 'conserverend' bestemd. Dat wil zeggen dat in het bestemmingsplan de bestaande situatie juridisch-planologisch wordt vastgelegd, vaak met weinig speelruimte voor vernieuwingen door middel van functieverandering, uitbreiding, et cetera. In veel bestemmingsplannen ligt bijvoorbeeld vast dat wonen alleen op verdiepingen is toegestaan (boven winkels) en niet op de begane grond. Of de panden zijn geheel bestemd tot centrumfuncties, zonder wonen. Ook fysiek is dit vaak het geval als de verdiepingen in gebruik zijn voor de winkel- of horecafunctie. Bij ieder nieuw initiatief dat zich buiten dit strikte bestemmingsregime voordoet, moet de gemeente dan een belangenafweging op maat maken. Als wordt besloten dat een initiatief doorgang mag vinden – ondanks het feit dat het volgens het geldende bestemmingsplan niet mag –, dan wordt hier een uitzonderingsinstrument voor gebruikt, bijvoorbeeld een uitgebreide omgevingsvergunning (zie hierna).

Het maken van een afweging bij ieder nieuw initiatief biedt het voordeel dat er maximale sturing door de gemeente en – via beroepsprocedures en zienswijzen – door belanghebbenden mogelijk is. Nadelen zijn echter dat het bestemmingsplan hiermee in feite zijn juridische zeggingskracht verliest. Er wordt door de gemeente ad hoc juridisch-planologisch gehandeld, waardoor de rechtszekerheid voor zowel initiatiefnemers als bestaande winkeliers en eigenaren vermindert en de kans op willekeur en weerstand navenant wordt vergroot. Initiatiefnemers kunnen bovendien worden afgeschrikt door deze juridische onzekerheid en daardoor überhaupt al afzien van een (op zich gewenste) investering. Daarnaast is het voortdurend in procedure nemen van individuele ontwikkelingen en de benodigde juridisch-planologische afwijkingen, duur en tijdrovend voor zowel de gemeente als de betreffende initiatiefnemers en bezwaarmakers.

Globaal bestemmen

Een tweede richting, die in opkomst is, is om bestemmingsplannen juist globaler, dus minder strikt te maken, waardoor per kadastrale locatie meer planologische ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven. Voordeel is dat zowel bestaande zittende eigenaren als initiatiefnemers van nieuwe projecten juridische zekerheid hebben over wat er wel en niet mag in een gebied, en, door de ruimere bestemmingen, de programmering van het gebied kan meebewegen met behoeften van de markt. Een flexibel of globaal bestemmingsplan past in een beleid van 'uitnodigingsplanologie'. Globaal wil overigens niet zeggen dat alles mag, maar dat er binnen – eventuele strikte kaders – een vooraf vastgestelde mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan is verwerkt.

Het nadeel van deze manier van bestemmen is dat het vooraf een stevige inspanning van de zijde van de gemeente vergt. Het planologisch toestaan van nieuwe mogelijkheden (zoals functieverkleuring en transformatie) leidt, door bestaande wet- en regelgeving, tot relatief veel motiverings- en onderzoekslasten. Dit is met name het geval bij het toevoegen van woningen, omdat woningen gevoelige functies zijn en dus hinder kunnen ondervinden van centrumfuncties (geluid, stank, overlast etc.). Ook kunnen globalere bestemmingsplannen leiden tot bezwaren van zittende ondernemers die vinden dat de ruimere bestemmingen (vooral van nabijgelegen panden) hun bedrijfsvoering op een of andere manier bedreigen. Er wordt op dit moment in het land echter veel geëxperimenteerd met flexibele of globale bestemmingsplannen, soms in de vorm van pilots of als officieel experimenteel gebied onder de Crisis- en herstelwet (zie paragraaf 3 'Ontwikkelingen juridisch-planologische kaders'). Overigens komt het ook voor dat initiatiefnemers de taak en de kosten van het opstellen van het bestemmingsplan, inclusief de benodigde onderzoeken, samen dragen met of overnemen van de betreffende gemeente.

Bestemmingsplannen zijn overigens vrijwel nooit voor 100% 'dichtgetimmerd', maar kennen vaak zogenaamde 'flexibiliteitsbepalingen', zoals afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Deze bepalingen bieden zowel initiatiefnemers als de gemeentelijke overheid enige speelruimte wat betreft (functionele) mogelijkheden om daarmee het daadwerkelijk gebruik van de planologische ruimte ook te stimuleren.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan met ruime ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen moet de gemeente rekening houden met heel veel factoren. Een aantal daarvan is:

- Een aanvaardbaar woon- en leefklimaat: onderzocht moet worden of wonen in de binnenstad aanvaardbaar is gelet op de andere functies zoals winkels, horeca, commerciële en maatschappelijke voorzieningen en bedrijven.
- In sommige gevallen geldt er een zware motiveringsplicht in verband met de 'Ladder Duurzame Verstedelijking' (artikel 3.1.6, lid 2 Besluit ruimtelijke ordening, zie ook paragraaf 2.4): bij ontwikkelingen voor bijvoorbeeld meer dan 10 á 15 woningen, moet waarschijnlijk de zogenaamde 'Ladder' doorlopen worden. Niet duidelijk is waar precies de grens ligt. Veertien woningen worden bijvoorbeeld wel aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling (ABRvS 9 april 2014, 201307658/1/R4), acht woningen niet (ABRvS 24 december 2014, 201405237/1/R2). Als sprake is van een stedelijke ontwikkeling moeten de drie treden dus doorlopen worden. Voor de eerste trede is de motivering meestal te vinden in de structuurvisie en de regionale afspraken over woningbouw. De tweede trede is dan eenvoudig te nemen bij binnenstedelijke ontwikkelingen, en aan de derde trede kom je dan niet eens meer toe.

Een groot aantal bestemmingsplannen is gemaakt net voor 1 juli 2013 (actualisering) en bevat weinig ruimte voor ontwikkeling. Het zijn vaak gedetailleerde bestemmingsplannen met toegespitste bestemmingen om de bestaande situatie vast te leggen. Dit vormt meestal een beperking voor functiewijzigingen. Een voorbeeld daarvan is de bestemming 'Maatschappelijk' voor een appartementencomplex, dat permanent bewoond wordt, waarbij ook een zorgcomponent is (niet verplicht). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) staat dit gebruik voor bewoning alleen toe als de zorgcomponent zwaar genoeg is. Het is dus niet vanzelfsprekend dat de transformatie van zorgvastgoed naar wonen mogelijk is zonder bestemmingswijziging (ABRS 25 maart 2015, 201405264/1/A1). De wetgever heeft hierin onlangs in voorzien door functiewijzigingen van bestaand stedelijk vastgoed eenvoudiger te maken (zie hierna onder 'Omgevingsvergunning').

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet de gemeente rekening houden met de handhaving van de regels die erin staan vermeld. Hoe complexer deze zijn, hoe lastiger het bestemmingsplan is te handhaven. Daarnaast is het van belang om de bestaande rechten zoveel mogelijk te respecteren. Houdt men hier onvoldoende rekening mee, dan kan een risico ontstaan op planschade.

Planschade (artikel 6.1 Wro) ontstaat als een pand minder waard wordt als gevolg van beperktere juridisch-planologische mogelijkheden. Eigenaren kunnen bij een vermoeden van planschade, onder voorwaarden, naar de Raad van State stappen om een schadevergoeding van de gemeente te eisen vanwege de (vermeende) economische schade die zij hierdoor leiden. Gemeenten zijn erg huiverig voor deze claims, wat soms doorslaat in té voorzichtig bestemmingsgedrag. De jurisprudentie over de voorwaarden waaronder er sprake is van planschade en de hoogte van de vergoedingen die voor bepaalde planschade worden toegekend is voortdurend in beweging.

Een onderwerp waar dat speelt is de ontwikkeling waarbij gemeenten inzetten op het 'compact maken' van winkelcentra, waarbij winkels (leegstand) in randgebieden en aanloopstraten moeten worden getransformeerd, bijvoorbeeld naar 'wonen'. De meest rigoureuze maatregel hierbij is het 'wegbestemmen' van gebruiksmogelijkheden, waarbij gevreesd wordt voor (hoge) planschadeclaims. In paragraaf 3. Ontwikkelingen juridisch-planologische kaders wordt hier nader op ingegaan.

Conclusie

Van belang is dat de wijze van bestemmen aansluit op het type gebied en de rol en ontwikkelrichting die dat specifieke gebied in de structuurvisie in de gemeente vervult. Zeker nu een deel van de binnensteden in Nederland op termijn met functiewijzigingen te maken krijgt en er wellicht ook een deel gesloopt zal moeten worden, vraagt dit om heldere keuzes en een goede en slimme manier van juridisch-planologische vertaling. Het bestemmingsplan is hiervoor bij uitstek het geschikte instrument.

2.1.5 Beheersverordening

Voor gebieden waarbij overwegend de bestaande situatie wordt vastgelegd ('conserveren'), is het ook mogelijk om, in plaats van een bestemmingsplan, een zogenaamde beheersverordening vast te stellen. Hiermee wordt in feite hetzelfde geregeld als in een bestemmingsplan, maar er zijn nauwelijks ontwikkelmogelijkheden. De beheersverordening is bedoeld als juridisch-planologisch instrument voor gebieden waar de komende periode nauwelijks of geen veranderingen worden verwacht. Dat is ook meteen het grote nadeel van de ervan: het instrument werkt remmend voor ontwikkelingen. Een voordeel van is dat de procedure aanzienlijk korter is, doordat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.

Conclusie

De beheersverordening is niet geschikt als instrument voor het faciliteren van ontwikkelingen, zoals het transformeren van winkels naar woningen en het toestaan van woningen in de binnenstad. Tenzij het eerdere bestemmingsplan wel mogelijkheden tot transformatie bevatte en deze regeling is overgenomen in de beheersverordening.

2.1.6 Omgevingsvergunning

Om officieel toestemming te verkrijgen voor activiteiten die ontplooid worden in de leefomgeving – denk aan: (ver)bouw, wonen, monumenten, milieu, natuur en ruimte – is in veel gevallen een zogenoemde omgevingsvergunning nodig (artikel 2.1 Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabo)). Deze wordt uitgegeven door de gemeente. Er bestaan twee typen omgevingsvergunningprocedures, de reguliere en de uitgebreide.

- De reguliere omgevingsvergunningsprocedure duurt officieel acht weken en is van toepassing als een voorgestelde activiteit valt binnen de gestelde kaders in het bestemmingsplan en de overige in wet- of regelgeving opgenomen rechtsgronden voor de leefomgeving, zoals het Bouwbesluit, de welstandsnota, bouwverordening, Monumentenwet of –verordening en het exploitatieplan.
- De uitgebreide omgevingsvergunning (projectafwijkingbesluit): als een voorgestelde activiteit níet is toegestaan volgens het bestemmingsplan, dan kan in de vergunningsaanvraag worden gevraagd om een afwijking van het bestemmingsplan. Over het algemeen moet hiervoor dan de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure worden doorlopen. Tot de invoering van de (huidige) Wet ruimtelijke ordening in 2008 was dit bekend als de zogenaamde 'artikel 19-procedure'. De uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure duurt officieel 26 weken met een mogelijke uitbreiding van acht weken. In de praktijk soms langer. Omdat wordt afgeweken van het bestemmingsplan moet de initiatiefnemer een ruimtelijke onderbouwing bij zijn aanvraag aanleveren waarin hij aangeeft waarom het initiatief (volgens hem) beleidsmatig en milieukundig toch acceptabel is. De gemeenteraad



moet hier vervolgens over oordelen. Veel gemeenteraden geven een zogenaamde 'verklaring van geen bedenkingen' af voor bepaalde categorieën van vergunningen, waardoor de facto het College van B en W het oordeel velt.

Verruiming mogelijkheden voor functiewijziging binnen bestaand stedelijk gebied

Vanaf 1 november 2014 is het mogelijk om op eenvoudige wijze af te wijken van een bestemmingsplan voor functiewijzigingen in bestaand stedelijk gebied (bestaand vastgoed), bijvoorbeeld van winkel naar wonen. Het Besluit omgevingsrecht (artikel 4, onderdeel 9, Bor) biedt een – eenvoudige en snelle - afwijkingsmogelijkheid voor functiewijzigingen binnen bestaand stedelijk gebied. Voorheen mochten daarbij geen woningen worden toegevoegd, nu mag dat wel. Ook de procedure voor een tijdelijke afwijking is korter en eenvoudiger, en mag voor 10 jaar, in plaats van 5 jaar, verleend worden (artikel 4, onderdeel 11, Bor). Ook zijn de motiveringseisen soepeler.

In beide gevallen is de reguliere vergunningenprocedure van toepassing in plaats van de uitgebreide. Dat betekent dat de vergunning vrij snel kan worden verleend door het college van burgemeester en wethouders (8 beslistermijn + 6 weken bezwaartermijn). Uiteraard is een goede motivering van het besluit vereist (niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening). Nadeel is dat de onderliggende bestemming niet verandert, zodat dit op de officiële websites (zoals www.ruimtelijkeplannen.nl) niet zichtbaar is.

De basis om af te wijken van het bestemmingsplan kan worden vastgelegd in de structuurvisie, bijvoorbeeld door aan te geven dat de gemeente streeft naar permanente of tijdelijke transformatie van (leegstaand) vastgoed in de binnenstad naar wonen (of andere functies). In de motivering om af te wijken van het bestemmingsplan kan dan daarnaar verwezen worden.

Conclusie

De omgevingsvergunning is voor gemeenten een geschikt instrument om grip te houden op het realiseren van nieuwe woningen in de binnenstad, met name wanneer een afwijking van het bestemmingsplan vereist is. Gemeenten die wonen in hun binnenstad willen stimuleren kunnen dit instrument onder de aandacht brengen bij pandeigenaren. De beleidsmatige inbedding voor het afwijken van het bestemmingsplan kan weer verankerd worden in de structuurvisie (of woon-/centrumvisie).

2.1.7 Grondbeleidsinstrumenten

Gemeenten bezitten verder nog enkele instrumenten voor het voeren van grondbeleid, zoals het voorkeursrecht gemeenten, onteigening en gemeentelijk aankoop van gronden. Daarmee kan invloed op stedelijke ontwikkelingen worden uitgeoefend. Het instrument stedelijke herverkaveling is nog in ontwikkeling, dit wordt behandeld in paragraaf 3.

Voorkeursrecht gemeenten (op grond Wet voorkeursrecht gemeenten)

Met het instrument van een voorkeursrecht op gronden kan de gemeente afdwingen dat zij het eerste recht tot aankoop heeft op een stuk grond, in het geval van verkoop door de eigenaar. De prijs wordt overeengekomen via een onderhandeling tussen eigenaar en gemeente, vaak op basis van een onafhankelijke taxatie met eventuele geleden schade door de eigenaar.

Onteigening (op grond van de Onteigeningswet).

Ook kan de gemeente een stuk grond en bebouwing daarop onteigenen. Dit is een zwaar instrument, dat relatief weinig wordt ingezet, vanwege de hoge kosten en intensieve administratieve en juridische

procedure. Een onteigeningsprocedure kan alleen worden gestart indien er sprake is van zwaarwegend algemeen belang, een gebruikelijke aankoop aantoonbaar niet is gelukt en als de eigenaar zelf de door gemeente gewenste bestemming niet kan of wil realiseren. Als de rechter besluit dat de onteigening op de juiste gronden is aangevraagd en de administratieve aanvraag door hem juridisch wordt bekrachtigd, bepaalt hij een passende (geldelijke) schadeloosstelling voor de eigenaar, te betalen door de gemeente. Voorheen werden zowel de Wvg als onteigeningsprocedures met name ingezet om stedelijke ontwikkeling in uitleggebieden te realiseren. Bij de realisatie van centrumontwikkelingen wordt hier ook wel gebruik van gemaakt, maar vaak meer als pressiemiddel om eigenaren tot actie of verkoop te dwingen.

Gemeentelijke aankoop van strategische locaties of gronden

Gemeenten kunnen ook besluiten tot aankoop van gronden of vastgoed op strategische locaties, waarmee zij een bepaalde onwenselijke invulling of ontwikkeling kunnen stoppen of een wenselijke ontwikkeling kunnen faciliteren. Het aanschaffen van gronden of locaties is vaak (maar niet altijd) een kostbare zaak. Veel gemeenten hebben op dit moment al een overschot aan (leegstaande en braakliggende) locaties en gronden in hun bezit. Dit bezit is de laatste jaren sterk in waarde gedaald en zorgt in sommige gemeenten voor tientallen tot honderden miljoenen verlies. Hierdoor is het enthousiasme om locaties aan te kopen, ook al is het soms een goede en relatief voordelige oplossing, in sommige gemeenten minder aanwezig dan vroeger.

Conclusie

De instrumenten voorkeursrecht en onteigening zijn op zich bruikbaar voor een gemeente om haar beleid te realiseren, maar ze vormen beide het sluitstuk van de inzet van andere instrumenten. Ze worden meestal meer gebruikt als pressiemiddel om eigenaren tot actie of verkoop te dwingen. Het voeren van een actief gemeentelijk grondbeleid door middel van aankoop van strategische locaties en gronden is de laatste jaren minder in zwang geraakt door grote verliezen die gemeenten hierop geleden hebben. Het instrument is echter soms een goede en relatief voordelige oplossing.

2.1.8 Leegstandsverordening

Enkele gemeenten waaronder Amsterdam, Tilburg, Brunssum en Sittard-Geleen, hebben inmiddels een Leegstandsverordening, zoals mogelijk gemaakt door de wet Kraken en leegstand uit 2010 (Leegstandswet). Met een leegstandsverordening krijgen vastgoedeigenaren een meldingsplicht opgelegd voor kantoor- en/of winkelpanden die langer dan zes maanden leegstaan. Onder regie van de gemeente wordt er (verplicht) leegstandsoverleg gevoerd. Uiteindelijk kunnen gemeenten gebruikers voor het leegstaande pand voordragen, mits het pand langer dan een jaar leegstaat. Als een eigenaar het leegstaande pand binnen zes maanden niet aanmeldt bij de gemeente, dan kan de gemeente een boete opleggen. De leegstandsverordening wordt tot nog toe vooral toegepast in relatie tot kantorenleegstand, om zo zicht te krijgen op de stand van zaken en om in gesprek te kunnen komen met de eigenaren. Omdat de leegstand van winkels veel zichtbaarder is dan van kantoren, zal een leegstandsverordening voor winkelgebieden waarschijnlijk vooral een rol kunnen spelen in het stimuleren van een constructief gesprek tussen de eigenaren van leegstaande panden en de gemeente. Daarbij worden uiteraard ook de alternatieven besproken, zoals het omzetten van winkels of kantoren naar woningen.

Conclusie

De leegstandsverordening is een bruikbaar instrument voor de gemeente om zicht te krijgen op de mate van leegstand en om in gesprek te komen met de eigenaar van het vastgoed.

2.1.9 Gemeentelijke subsidies

Veel gemeenten zetten subsidies in om in winkelgebieden bepaalde wenselijke ontwikkelingen uit te lokken. De specifieke situatie verschilt sterk tussen gemeenten. De algemene trend is dat veel van dergelijke subsidies onder druk staan als gevolg van bezuinigingen. Veel voorkomende subsidies die relevant zijn voor winkelgebieden:

- Subsidieregeling voor gevelrenovatie en binnenruimte van een commerciële voorziening;
- Subsidieregeling voor verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar winkelconcentratiegebieden;
- Subsidieregeling voor wonen boven winkels.

Subsidieregelingen voor het stimuleren van wonen in de binnenstad zijn vaak geënt op de benodigde bouwkundige maatregelen, zoals het realiseren van een woningopgang.

Conclusie

Subsidies hebben een positief effect op de realisatie van woningen in centrumgebieden, maar staan onder druk.

2.1.10 Gemeentelijke belastingen

Gemeenten heffen diverse belastingen in winkelgebieden, zoals parkeertarieven, onroerendezaakbelasting (OZB), reclamebelasting, precarioheffing en toeristenbelasting. In sommige gevallen wordt het geïnde belastinggeld terug geïnvesteerd in de betreffende gebieden, bijvoorbeeld via centrummanagement, een bedrijfsinvesteringszone of een ondernemersfonds. Twee zaken zijn van belang voor het wonen in de binnenstad: de onroerend zaakbelasting (OZB) en de parkeertarieven.

Onroerend zaakbelasting

De gemeente heft op alle onroerende zaken in privaat eigendom jaarlijks de onroerendezaakbelasting. Voor winkels en woningen bestaat de heffing uit een eigenaarsdeel en een gebruikersdeel, waarbij het eigenaarsdeel vaak hoger is. De hoogte van de belastingaanslag wordt berekend door een door de gemeenteraad vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met de WOZ-waarde (Wet Waardering Onroerende Zaken) van het betreffende pand. In veel gemeenten wordt de opbrengst van het OZB-gebruikersdeel (deels) in een ondernemersfonds gestort, van waaruit ondernemers diverse gezamenlijke activiteiten kunnen bekostigen.

Parkeertarieven

(Hoge) parkeertarieven zijn een terugkerend discussiepunt tussen de gemeente en overige belanghebbenden in binnensteden. De beschikbaarheid van voldoende parkeerplaatsen tegen een passend tarief speelt een belangrijke rol in de keuze om in de binnenstad te gaan winkelen, maar ook om er te gaan wonen. Vastgoedeigenaren (bewoners en winkeliers) zien dan ook graag veel parkeergelegenheid en gratis of voordelig parkeren bij hun winkelgebieden. Gemeenten zien parkeertarieven als een noodzakelijk middel om vraag en aanbod van parkeerplaatsen op elkaar af te stemmen en zien de opbrengsten uit de parkeerbelasting bovendien als een mooie bron van vrij besteedbare inkomsten.

Conclusie

Het is van belang dat wonen in het centrumgebied betaalbaar is en blijft door de parkeertarieven en onroerendezaakbelasting zo laag mogelijk te houden.

2.1.11 Overig instrumentarium bevorderen wonen in de binnenstad

Inrichting en beheer van de openbare ruimte

De gemeente is wettelijk verplicht om haar openbare ruimte bruikbaar en veilig te houden. Centrumgebieden vormen het visitekaartje en de 'huiskamer' voor een gemeente. Daarom wordt er door gemeenten over het algemeen in het centrum een hoger inrichtingsniveau nagestreefd. De standaard is vaak dat een centrumgebied, toegankelijk, veilig en representatief moet zijn en dat het moet uitnodigen tot verblijven en ontmoeten. In de meeste winkelgebieden neemt de gemeente de (basis voor) inrichting en beheer van de openbare ruimte voor haar rekening.

Bereikbaarheid en parkeren

Een goede bereikbaarheid voor meerdere vervoerswijzen en adequate parkeervoorzieningen (omvang, locatie, parkeertarief, serviceniveau), zijn essentiële randvoorwaarden voor een goed functioneren van een centrumgebied. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het (laten) realiseren van infrastructuur, verkeerskundige ingrepen en parkeerruimte. Via beleids- en juridisch-planologische instrumenten en als eigenaar van de openbare ruimte heeft de gemeente veel invloed op de bereikbaarheid van het centrum en dus op de aantrekkelijkheid van het centrum voor wonen.

Kennis van en overleg met vastgoedeigenaren

Naast bovengenoemde beleidsmatige, juridisch-planologische, financiële en fysieke instrumenten staan gemeenten ook enkele belangrijke procesinstrumenten ter beschikking. De meeste daarvan betreffen samenwerkingsverbanden, die hieronder in aparte kaders worden benoemd. Een procesinstrument lichten we hier afzonderlijk uit. In veel gemeenten is het contact met de vastgoedsector (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers en makelaars in een centrumgebied) zeer beperkt. In veel niet-planmatig ontwikkelde centrumgebieden bestaat in veel gemeenten zelfs nauwelijks kennis over de aanwezige eigenaren en de eigendomsverhoudingen, terwijl dit prima uitgezocht kan worden.

Kennis van en samenwerking met de lokale vastgoedeigenaren is voor gemeenten van groot belang voor de optimalisering van de uitstraling, inrichting van het centrumgebied. De eigenaren zijn samen met de winkeliers (waar vaak wel geregeld overleg mee is) de belangrijkste partijen, en zij zijn ook meer bepalend in het al dan niet doen van investeringen in panden. Ook bewoners zijn een belangrijke partij, maar die zijn meestal niet georganiseerd. Toekomstige bewoners zijn al helemaal niet bekend. In dat geval is het aan te raden om met de woningbouwcorporatie of bewonersvereniging in gesprek te gaan over de mogelijkheden van participatie.

De samenwerking met de vastgoedsector kan worden vormgegeven onder de koepel van het centrummanagement, via een Vereniging van Eigenaren (VvE), of, wanneer de vastgoedsector niet georganiseerd is, via individuele of groeps gesprekken. Gemeenten kunnen in dit proces een aanjagende en faciliterende rol spelen. Daarnaast zou voor ieder belangrijk centrumgebied een actuele kaart van de eigendomssituatie en leegstandsituatie (Leegstandsverordening) bijgehouden moeten worden. Dit kan gerealiseerd worden door de gemeente of de verenigde vastgoedeigenaren, eventueel in samenwerking met het Kadaster.

2.2 Provincies

De Wet ruimtelijke ordening heeft provincies een instrument in handen gegeven waarmee ze kaders kunnen stellen voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Provincies moeten een provinciale structuurvisie vaststellen en kunnen een verordening vaststellen, voor zover die toeziet op provinciale belangen.

De wijze waarop provincies omgaan met en invulling geven aan hun provinciaal woningbouwbeleid is divers. Bij veel provincies is een ontwikkeling waar te nemen naar een sterkere beïnvloeding van en bemoeienis met de woningbouwmarkt (en detailhandelsmarkt). Dan gaat het in het bijzonder om beïnvloeding van ontwikkelingen met een bovenlokale impact. Afhankelijk van de specifieke opgave, de sturingswens, de (bestuurs)cultuur en de dynamiek in de wisselwerking tussen de provinciale politiek en relevante partijen uit het detailhandelsveld, is de ene provincie meer bezig met het voeren van een actief beleid dan de andere provincie. De zwaarte en reikwijdte van het instrumentarium dat provincies hiertoe inzetten ontwikkelt mee.

Provinciale structuurvisie

In de provinciale structuurvisie schetst de provincie haar ruimtelijke ambities voor de komende jaren. Gemeenten moeten in hun structuurvisie binnen de kaders van de provinciale visie blijven (tenzij zij hier 'gemotiveerd van afwijken'). In de provinciale structuurvisie geeft de provincie ook haar visie op de woningbouw. Een provinciale structuurvisie, is net als de gemeentelijke structuurvisie, een richtinggevend beleidsdocument maar geen juridisch afdwingbaar plan.

Provinciale ruimtelijke verordening

Provincies geven hun beleid (en visies) een juridische vertaling in een provinciale verordening. Voor centrumgebieden is de verordening ruimte (of ruimtelijke verordening) het meest relevant. De regels uit deze verordening werken verplichtend door in (nieuwe) gemeentelijke bestemmingsplannen en projectafwijkingbesluiten. Dit werkt als volgt. In het formele vooroverleg toetst de provincie een nieuw bestemmingsplan van een gemeente binnen haar grenzen aan de provinciale verordening. Wanneer zij bezwaren heeft tegen (een deel van) het vastgestelde bestemmingsplan, dan kan de provincie een zienswijze indienen. Op het moment dat de gemeente deze zienswijze niet of niet geheel overneemt, dan kan de provincie een zogeheten 'reactieve aanwijzing' geven.

Voor het deel van het bestemmingsplan waarvoor de provincie een reactieve aanwijzing geeft, kan het bestemmingsplan niet in werking treden. Vervolgens moet een bestemmingsplan worden vastgesteld conform de reactieve aanwijzing. In plaats van het geven van een reactieve aanwijzing, kan de provincie er ook voor kiezen om in beroep te gaan tegen het bestemmingsplan.

Sommige provincies bemoeien zich nadrukkelijker met de (gemeentelijke) woningbouw dan andere, zoals bijvoorbeeld de provincie Limburg. De provincie Limburg heeft (in 2013) voor haar zuidelijke deel een Provinciale verordening ('Provinciale verordening Wonen Zuid-Limburg') vastgesteld. Daarin is bepaald dat een bestemmingsplan niet mag voorzien in de toevoeging van nieuwe woningen aan de bestaande woningvoorraad, tenzij de nieuwe woningen voldoen aan de kwaliteitscriteria die de provincie heeft opgesteld. De gemeenten in Zuid-Limburg kunnen hierdoor geen eigen beleid voor wonen maken, maar mogen alleen toetsen aan de kwaliteitscriteria van de provincie. Dit zogenaamde 'toevoegingsverbod' is zeer ruim geformuleerd. Een gewijzigde of nieuwe bestemming, functiewijziging of herbestemming is ook niet mogelijk op grond van de Provinciale verordening.

De woningmarkt is hiermee feitelijk door de provincie op slot gegooid. Dit is het meest extreme voorbeeld van de invloed van een Provinciale verordening.⁴

Hoe werkt zo'n provinciale ruimtelijke verordening door op gemeentelijk niveau?

- Gemeenten dienen hun bestemmingsplannen binnen een jaar na het vaststellen van de Provinciale verordening daaraan aan te passen (artikel 4.1, tweede lid, Wro).
- Wanneer gemeenten dit niet binnen de gestelde termijn doen, werkt de Provinciale verordening rechtstreeks.
- Een gemeente mag geen omgevingsvergunning verlenen die in overeenstemming is met het bestemmingsplan, maar in strijd met de Provinciale verordening.
- De provincie kan een reactieve aanwijzing geven, waardoor een besluit van de gemeente buiten werking blijft.
- Bij een strijdigheid tussen het bestemmingsplan en de Provinciale verordening kan de burger het bestemmingsplan mogelijk (gedeeltelijk) onverbindend laten verklaren.

Conclusie

De provincies hebben met de provinciale verordening een machtig middel in handen gekregen. Gemeenten moeten erop bedacht zijn dat een provinciale verordening misschien op het eerste gezicht weinig lijkt te behelzen, maar dat die van grote invloed kan zijn op het gemeentelijk beleid. Een burger kan bovendien in sommige gevallen een beroep doen op de provinciale verordening, waardoor de waarschuwing ook aan de provincie is gericht.

2.3 Rijksoverheid

De Rijksoverheid is als enige overheid gemachtigd om wetten en landelijke regels uit te vaardigen. Er zijn diverse wetten en regels relevant met betrekking tot ontwikkelingen in centrumgebieden en wonen in de binnenstad. Deze regelgeving leidt echter meestal tot indirecte invloed of een invloed via de provinciale lijn. We noemen enkele instrumenten van meer directe aard die van belang zijn.

Ladder voor Duurzame Verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012, SVIR) is beschreven dat vraag en aanbod van woningen, bedrijventerreinen en kantoren niet overal in evenwicht zijn (kwantitatief en kwalitatief). De ambitie is dat in 2040 de woon- en werklocaties in steden en dorpen aansluiten op de (kwalitatieve) vraag en dat locaties voor transformatie en herstructurering zoveel mogelijk worden benut.

Deze ambitie is vervolgens vertaald in de 'Ladder Duurzame Verstedelijking', die in oktober 2012 is vastgelegd in het Bro (artikel 3.1.6, lid 2 Bro, zie ook onder paragraaf 2.2). Dit motiveringsinstrument is verplicht gesteld voor nieuwe, stedelijke ontwikkelingen. De Ladder bouwt voort op het gedachtegoed van de zogenaamde SER-ladder; het streven naar duurzaam ruimtegebruik. De Ladder kent drie treden die gemotiveerd doorlopen moet worden. Gemeenten die overwegen nieuwe woningbouwlocaties te ontwikkelen, moeten eerst nut en noodzaak overwegen. Is er een regionale behoefte aan de geplande woningen? Zo ja, kan (een deel van) de behoefte worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied, al dan niet door transformatie? Als dat niet het geval is dient een nieuwe uitleglocatie gerealiseerd te

⁴ Bron: VNG Magazine nr. 19, 4 oktober 2013, pagina 28

worden op een plek die multimodaal ontsloten is of kan worden. Kortom, vooral eerst onderzoeken of er nog onbenutte binnenstedelijke ruimte beschikbaar is.

Als sprake is van een 'stedelijke ontwikkeling' moeten de volgende treden van de Ladder doorlopen worden:

1. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
2. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 1, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.
3. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel 2, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Besluit Algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, 2011)

Via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) kan het Rijk ook nog invloed uitoefenen op de inhoud van bestemmingsplannen. Het Barro geeft hier richtlijnen voor, voor zover het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn kaderstellende uitspraken gedaan die beperkingen kunnen stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden op lokaal niveau. Het Barro bevestigt in juridische zin die kaderstellende uitspraken. De normering uit het Barro werkt zoveel mogelijk direct door op het niveau van de lokale besluitvorming. Bij besluitvorming over bestemmingsplannen moeten de regels, die voornamelijk beperkend zijn, worden gerespecteerd. De doorwerking naar het onderwerp 'Wonen in de binnenstad' is echter beperkt, omdat de kans klein is dat bij deze ontwikkelingen nationale belangen gemoeid zijn. Barro heeft dan ook geen invloed op het bestemmingsplan.

Conclusie

De invloed van het Rijk op het onderwerp wonen in de binnenstad is meestal indirect of loopt via de provinciale lijn. Door de motiveringsverplichting via Ladder voor Duurzame Verstedelijking is wel sprake van een directe invloed met het oog op duurzaam ruimtegebruik. Met transformatie van leegstaand vastgoed in de binnenstad naar woningen wordt juist in duurzaam ruimtegebruik voorzien.

3. ONTWIKKELINGEN JURIDISCH-PLANOLOGISCHE KADERS

In de laatste jaren hebben zicht ontwikkelingen voorgedaan binnen het juridisch-planologische kader, en er zijn nog enkele wijzigingen in het instrumentarium in voorbereiding.

Crisis- en herstelwet

In de afgelopen jaren is in binnensteden steeds vaker een kwalitatieve mismatch ontstaan tussen vraag en aanbod: leegstand. Gemeenten willen hierin meer balans brengen door in te zetten op het 'compact maken' van winkelcentra, waarbij winkels in randgebieden en aanloopstraten moeten worden getransformeerd. De meest rigoureuze maatregel hierbij is het 'wegbestemmen' van gebruiksmogelijkheden. Hierbij kan planschade ontstaan door afwaardering van panden als gevolg van planologische wijzigingen. Bijvoorbeeld een bestemmingsplan dat de mogelijkheden van het pand voor verschillende centrumfuncties beperkt naar alleen wonen, waardoor het minder waard wordt.

Uit jurisprudentie blijkt dat het lastig is om planschadeclaims te voorkomen bij het wegbestemmen van functies. Met name voor detailhandel is het een probleem, omdat dit in de taxatiepraktijk meestal de meest winstgevende bestemming is en daarmee sterk waardebepalend voor het pand. De toenemende leegstand van winkelpanden heeft tot nu toe een beperkte invloed gehad op de waarde van de detailhandelsbestemming. Dit leidt er toe dat gemeenten huiverig zijn hun leegstandsbeleid door te vertalen in bestemmingsplannen (wegbestemmen van functies).

De wetgever heeft hiervoor een oplossing geboden in de Crisis- en Herstelwet. Op grond van een experimenteerbepaling bestaat de mogelijkheid om bij vaststelling van een bestemmingsplan te besluiten dat geen recht op planschade bestaat bij het vervallen van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Alvorens dit te kunnen besluiten, moet aan drie voorwaarden zijn voldaan:

- desbetreffende herziening van het bestemmingsplan is ten minste drie jaar voor vaststelling van het bestemmingsplan aangekondigd;
- van de voorgenomen herziening is kennis gegeven aan de eigenaren in het gebied;
- gedurende deze termijn bestond de mogelijkheid de bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren.

Bij voorkeur wordt het voorgaande ondersteund door consistent en actueel beleid waarin tevens de onderbouwing voor het wegbestemmen van bepaalde functies is opgenomen. De vraag is wel hoe het instrumentarium in de praktijk gaat uitwerken, want stel dat een gemeente drie jaar tevoren een aankondiging doet, dan zullen de oplettende eigenaren van het vastgoed er wel voor zorgen dat er in die drie jaar enige activiteit is waaruit blijkt dat het pand nog steeds in gebruik is.

Omgevingswet

Een voor winkelgebieden relevante ontwikkeling op rijksniveau is de invoering van de Omgevingswet, naar verwachting in 2018. In deze wet worden tientallen wetten en meer dan honderd regelingen in het ruimtelijk domein gebundeld tot een nieuwe wet. Het doel van de Omgevingswet is meer helderheid te scheppen, de regeldruk omlaag te brengen en meer mogelijkheden te creëren om alle ruimtelijke orderingsbelangen integraal te kunnen afwegen. In deze wet worden diverse nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zoals de omgevingsvisie (in plaats van de structuurvisie) en het omgevingsplan (in plaats van het bestemmingsplan). Ook worden bij de gemeente alle verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, opgenomen in het omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan de reclameverordening, de terrassenverordening en de welstandsnota. Belangrijker in dit verband is wellicht de leegstandsverordening, die ook onderdeel kan worden van het omgevingsplan. Dit biedt de mogelijkheid voor gemeenten om in één samenhangend juridisch bindend plangebiedsgericht en integraal beleid vast te leggen op het gebied van het gebruik en invulling van de binnenstad, ook in termen van leegstand en woningbouw.

Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is een nu nog experimentele methode om met alle eigenaren en gebruikers van onroerend goed in een stedelijk gebied gezamenlijk een plan te maken voor de (her)verdeling, het gebruik en het beheer van het gebied. Een wettelijke regeling ontbreekt nog, maar zou op termijn onderdeel moeten gaan uitmaken van de Omgevingswet. Met een wettelijke regeling zijn de spelregels voor iedereen helder, iedereen draait samen op voor de kosten en baten, volgens het ministerie van I&M. Gemeenten kunnen nu al aan de slag met vrijwillige herverkaveling, maar dit behoeft veel procesmatige aandacht.

4. SAMENVATTING EN OVERZICHT INSTRUMENTARIUM

In de voorgaande paragrafen is het juridisch-planologische instrumentarium behandeld dat betrekking heeft op het stimuleren en realiseren van woningen in binnensteden. Er zijn ook beleidsmatige, financiële, fysieke en procesmatige instrumenten aan bod gekomen. Enerzijds zijn deze inzetbaar door overheden ten behoeve van het stimuleren van het wonen in binnensteden en boven winkels. Anderzijds zijn de instrumenten bruikbaar en beïnvloedbaar door vastgoedeigenaren en ontwikkelaars die een transformatie of alternatieve invulling van (leegstaand) vastgoed overwegen. In dit afsluitende hoofdstuk geven we een samenvatting van de genoemde instrumenten.

Overheden

De gemeente heeft van alle partijen de meeste instrumenten ter beschikking die kunnen bijdragen aan het stimuleren en realiseren van (meer) woningen in de binnenstad. Deze instrumenten zijn opgesomd in de navolgende tabel.

In de huidige situatie waarin niet het uitbreiden maar compacter maken van winkelgebieden centraal staat, willen gemeenten met name het verkleuren van winkels naar woningen of eventueel kleinschalige werkplekken in randgebieden stimuleren. Gemeenten kunnen verkleuring van winkels naar woningen bespoedigen door proactief winkelbestemmingen te verruimen naar wonen, met bijvoorbeeld een voorziening dat de gemengde bestemming (na enige tijd) vervalt als een pand eenmaal een woonfunctie heeft gekregen. Door middel van de provinciale verordening kunnen echter ook provincies grote invloed uitoefenen op het gemeentelijk (woon)beleid. De invloed van het Rijk op het onderwerp wonen in de binnenstad verloopt meestal indirect of via de provinciale lijn. Door de motiveringsverplichting via Ladder voor Duurzame Verstedelijking is wel sprake van een directe invloed met het oog op duurzaam ruimtegebruik. Met transformatie van leegstaand vastgoed in de binnenstad naar woningen wordt echter juist in duurzaam ruimtegebruik voorzien. De komende jaren zijn er daarnaast nog enkele wijzigingen in wetgeving te verwachten die invloed hebben op het juridisch-planologisch kader rondom wonen in binnensteden. Dat is bijvoorbeeld de mogelijkheid - als onderdeel van de Crisis- en Herstelwet - om functies weg te bestemmen waarbij het recht op planschade kan vervallen. En met de introductie van de Omgevingswet wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om in één samenhangend juridisch bindend plangebiedgericht en integraal beleid vast te leggen op het gebied van het gebruik en invulling van de binnenstad, ook in termen van leegstand en woningbouw.

Via veel instrumenten kunnen overheden invloed uitoefenen om wonen in binnensteden te stimuleren. De veelheid aan instrumenten geeft echter ook de complexiteit ervan aan. Voor gemeenten is het met name belangrijk zowel heldere inhoudelijke, uitvoeringsgerichte keuzes te maken als ook procesmatige ingrepen toe te passen en de rol als aanjager en facilitator op te pakken.

Tabel 4.1: Overzicht gemeentelijk instrumentarium

<i>Structuurvisie</i>	De gemeentelijke structuurvisie met bijbehorende uitvoeringsparagraaf legt de ontwikkelingsrichting vast voor het wonen in die gemeente. De structuurvisie is niet bindend voor burgers en bedrijven, maar vormt het toetsingskader voor het overig juridisch planologisch instrumentarium. De gemeente zelf is er wel aan gebonden, maar heeft ook de mogelijkheid er gemotiveerd weer van af te wijken.
<i>Woonvisie</i>	De woonvisie met bijbehorend programma vormt een vertaling van de Structuurvisie naar concrete acties. Om dezelfde – juridische – status te krijgen kan de woonvisie worden vastgesteld als een structuurvisie.

<i>Centrumvisie</i>	In de centrumvisie liggen de beoogde functioneel-ruimtelijke profielen van de binnenstad vast. Er kan bijvoorbeeld worden vastgelegd welke wel en niet toekomstbestendig zijn voor detailhandel en wonen en waar transformatie gewenst is. Ook de centrumvisie kan worden vastgesteld als een structuurvisie.
<i>Bestemmingsplan</i>	De structuurvisie, woonvisie en centrumvisie vormen de beleidsmatige onderlegger voor de planologisch-juridische vertaling in bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan is bij uitstek het instrument voor het maken van heldere keuzes ten aanzien van functiewijzigingen. Vanuit het oogpunt van transformatie heeft globaal bestemmen de voorkeur. Daarbij is wel aandacht benodigd voor de plancapaciteit die hierbij onderbouwd dient te worden.
<i>Beheersverordening</i>	Dit instrument is niet geschikt voor ontwikkelingen en transformaties, tenzij bestaande regelingen hiertoe zijn overgenomen uit het eerdere bestemmingsplan.
<i>Omgevingsvergunning</i>	Voor gemeenten is dit een geschikt instrument om grip te houden op het realiseren van woningen in de binnenstad. Gemeenten die binnenstedelijk wonen willen stimuleren kunnen vooral de 'afwijkingsmogelijkheid voor functiewijzigingen' onder de aandacht brengen bij pandeigenaren. Daarmee kan met een verkorte procedure worden afgeweken van het bestemmingsplan.
<i>Grondbeleidsinstrumenten</i>	De instrumenten voorkeursrecht en onteigening zijn bruikbaar voor een gemeente om haar beleid te realiseren, maar gezien het dwingende karakter vormen ze beide het sluitstuk van de inzet van andere instrumenten en worden ze meestal gebruikt als pressiemiddel. Het aankopen van strategische gronden kan ook nog altijd een goede oplossing zijn, alhoewel dit door financiële gevolgen en risico's minder in zwang is geraakt.
<i>Leegstandsverordening</i>	Dit is een bruikbaar instrument voor gemeenten om zicht te krijgen op de mate van leegstand en om in gesprek te komen met vastgoedeigenaren.
<i>Financieel</i>	Subsidies kunnen een positief effect hebben op de realisatie van woningen in centrumgebieden, maar staan onder druk. Wat betreft belastingen is het van belang dat wonen in het centrumgebied betaalbaar is en blijft door de parkeertarieven en onroerendezaakbelasting zo laag mogelijk te houden.
<i>Fysiek</i>	Via de inrichting en beheer van de openbare ruimte en het realiseren van infrastructuur, verkeerskundige ingrepen en parkeerruimte heeft de gemeente invloed op de aantrekkelijkheid, bereikbaarheid en leefbaarheid van het centrum.
<i>Proces</i>	Door het aangaan van samenwerkingsverbanden met de met de vastgoedsector kan de gemeente invloed uitoefenen om haar beleid te realiseren. Dit kan via de koepel van het centrummanagement, een VvE of via individuele of groepsgesprekken. Gemeenten kunnen in dit proces een aanjagende en faciliterende rol spelen. Het bijhouden van een actuele kaart van de eigendoms- en leegstandssituatie kan daarnaast een hulpmiddel zijn.

Vastgoedeigenaren

Vastgoedeigenaren in binnensteden zijn met name beleggers, eigenaar-gebruikers en woningcorporaties. Eigenaren zijn verantwoordelijk voor de invulling, het onderhoud, de beeldkwaliteit en de vernieuwing van hun eigendom. In het geval dat een belegger een geheel winkelcentrum of (groot) aantal winkelpanden in een winkelgebied bezit, heeft hij daarnaast een sterk belang bij de staat van het gebied als geheel, inclusief het stimuleren van een aantrekkelijke branchering en mogelijk andere functies. Beleggers in vastgoed spelen daarom een bepalende rol in de toekomst van centrumgebieden. Ook woningbouwcorporaties worden steeds vaker gevraagd te participeren in centrumontwikkelingen

Indien vastgoedeigenaren met leegstand te maken hebben kunnen zij proactief inzetten op een functiewijziging. Het beleid van overheden en juridisch-planologisch instrumentarium kan voor dit doel worden ingezet. Met name het bestemmingsplan en de afwijkingmogelijkheid voor functiewijzigingen via de omgevingsvergunning bieden concrete aanknopingspunten voor eigenaren. De inhoud van beleidsstukken en –instrumenten zijn niet zozeer concreet inzetbaar, maar het beïnvloeden ervan kan wel nuttig zijn omdat zij kaderstellend werken voor bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Via overleg, zienswijzen en beroep kunnen eigenaren hun invloed uitoefenen op het overheidsbeleid en instrumenten als de structuurvisie, woonvisie, centrumvisie en het bestemmingsplan.

Vanuit financieel oogpunt is het voor vastgoedeigenaren interessant na te gaan of gemeenten een subsidieregelingen hebben voor bijvoorbeeld wonen in de binnenstad. Indien transformatie van lege verdiepingen of winkels overwogen wordt, dan kan een eventuele onrendabele top in de investering (deels) worden opgevangen door dit soort gelden. Daarnaast kan het voor eigenaren interessant zijn om mee te werken aan een BIZ-regeling (bedrijfsinvesteringszones), die momenteel definitief in de wet verankerd is. Een bedrijfsinvesteringszone is een bedrijventerrein of winkelgebied, waarbinnen ondernemers en eigenaren gezamenlijk investeren activiteiten in de openbare ruimte, zoals veiligheid, bereikbaarheid (bewegwijzering en verkeersvoorzieningen), schoonmaak en onderhoud. Alle deelnemers betalen dan mee aan een gemeentelijke heffing om de activiteiten te financieren. Met een gemeente kunnen ook aanvullende afspraken gemaakt worden over het laten terugvloeiën van bepaalde belastingen of bijvoorbeeld parkeerbrengraten in het gebied. Indien transformatie van hele gebieden gewenst is kan een dergelijke regeling aanknopingspunten bieden en een stimulans zijn voor verdere investeringen door individuele eigenaren. Ook stedelijke herverkaveling is zo'n procesinstrument. Dit kan hulp bieden indien er sprake is van versnipperd eigendom. Dit instrument bevindt zich nog wel in een experimentele fase en is volledig gebaseerd op vrijwilligheid.

Tabel 4.2: Samenvattend overzicht instrumentarium en bruikbaarheid per partij

Instrument	Partij (bruikbaarheid instrument)			
	Gemeente	Provincie	Rijk	Vastgoedeigenaren / ontwikkelaars
Beleid				
1. Structuurvisie	++	+	0/+	0/+
2. Woonvisie + programma	++	+	0/+	0/+
3. Centrumvisie	++	0	0	+
Juridisch-planologisch				
4. Bestemmingsplan	++	+	+	0/+
5. Beheersverordening	+	0	0	0
6. Omgevingsvergunning	++	+/0	0	+
7. Grondbeleid	+	0	0	0
8. Leegstandsverordening	+	-	-	0/+
9. Provinciale structuurvisie	0/+	++	+	0
10. Provinciale verordening	-	++	0/+	-
Financieel				
11. Subsidies	++	0/+	0/+	+
12. Belastingen / heffingen	+	0	0	+
Fysiek				
13. Inrichting en beheer openbare ruimte	+	-	-	0/+
14. Bereikbaarheid en parkeren	+	-	-	0
Proces				
16. Samenwerking en overleg	+	-	-	+