

Gedeputeerde en Provinciale Staten van Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

Agenderend advies

***Benut de Ladder voor duurzame verstedelijking
in de denkomslag van kwantiteit naar kwaliteit***

Datum : 4 september 2015
Onderwerp : **Agenderend PAL-advies over de Ladder voor duurzame verstedelijking**
Ons kenmerk : PAL 2015/028

Geachte leden van GS en PS,

Aanleiding: belangrijke rol provincie

Aanleiding voor dit advies over de Ladder voor duurzame verstedelijking is de actuele evaluatie van dit instrument door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit vormt een mooi moment voor de provincie(s) om haar belang, positie en inzet (al dan niet in IPO-verband) via een advies aan het Rijk onder de aandacht te brengen.

Huidige en gewenste situatie

Op dit moment is er een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit in verstedelijkt gebied, die onder meer zichtbaar is in de vorm van leegstand en verrommeling. Het doel is om met behulp van deze Ladder te komen tot zuinig en effectief ruimtegebruik, met degelijk onderbouwde en zorgvuldige besluitvorming op alle betrokken niveaus.

Doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking

Alle nieuwe bouwinitiatieven in het stedelijk gebied moeten sinds 2012 in het traject van de Omgevingsvergunningaanvraag de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' doorlopen. Deze Ladder geldt als motiveringseis en is gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten, waardoor de stedelijke ruimte optimaal wordt benut.

Provinciale rol en positie

De provincie ziet toe op een goede toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking en heeft daarbij de Raad van State als juridische stok achter de deur. De provinciale rol en positie per trede:

Trede 1: past het plan in een regionale behoefte?

Deze regionale behoeftebepaling wordt gedaan aan de hand van de provinciale behoeftebepaling en op basis van regionale afstemming via de regionale visies voor wonen en /kantoren. De provincie toetst op ontwikkelingen waarbij sprake is van een functieverandering.

Trede 2: is het plan inpasbaar in bestaand stads- en dorpsgebied?

Afspraken op gebiedsniveau over bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) vormen hierbij het referentiekader. De inpasbaarheidstoets in BSD gebeurt aan de hand van de Handreiking van de Ladder van het ministerie van I&M. Verder wordt hierbij rekening gehouden met provinciale kaders voor ruimtelijke kwaliteit (de kwaliteitskaart).

Trede 3: is de locatie inpasbaar buiten BSD?

Toets op de kwaliteitskaart en andere kaders uit de Visie Ruimte en Mobiliteit, het Programma ruimte en de Verordening ruimte. De multimodale ontsluiting moet passend zijn bij het woonmilieu en gebeurt aan de hand van de Handreiking van de Ladder van het ministerie van I&M.

Ladder vergt een omslag in denken

De Ladder vormt een rem op het oude 'groedenken' en stimuleert 'anders denken' waarbij gebieden en bestaande (leegstaande) gebouwen beter worden benut. Hierdoor verschuift de ruimtelijke opgave steeds meer van ontwikkelen van nieuw stedelijk gebied naar herstructureren en transformeren van bestaand. Dat oude denken loslaten blijkt in praktijk nog vaak lastig. Waar gemeenten plannen hadden die eerder zijn goedgekeurd is er vaak bestuurlijk nog de wil om die door te zetten. Nieuwe plannen tot ontwikkeling brengen brengt echter mogelijk andere bestaande locaties in gevaar (o.a. in de vorm van leegloop en verpaupering van kantoren, winkelcentra en bedrijventerreinen). Dat besef ontbreekt vaak nog. Vanuit dat oude denken worden oude plannen vaak nog in de lucht gehouden. Keuzes maken (wat waar wel en waar niet en waarom) op visieniveau (dus ook kiezen dat het ene winkelcentrum dan maar moet sluiten of van functie veranderen) ten gunste van het andere) blijkt in praktijk vaak moeilijk. Verder is er de vrees - vooral bestuurlijk - om plannen te schrappen met het oog op mogelijke planschade. Schrappen in de boekingscijfers (dus in harde plannen) blijkt in de bestuurlijke praktijk wellicht nog lastiger (b.v. ten gunste van andere goede / betere plannen).

Aanbevelingen

Om met behulp van deze Ladder de denkomslag van kwantiteit naar kwaliteit en daarmee zuinig, effectief en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik te bevorderen:

1. Kies als provincie voor een deskundige, samenbindende regierol

Zoek als provincie vroegtijdig het overleg op met gemeenten om mede op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking en door deskundige provinciale inzet te komen tot betere ruimtelijke plannen. Waar dit niet direct lukt is er de Raad van State als stok achter de deur om dit overleg desnoods af te dwingen. Laat de financiële overwegingen bij gemeenten, o.a. in de vorm van grondposities, niet de doorslag geven bij toepassing van de Ladder. Benut die Ladder om onder provinciale regie samen met lokale overheden tot overeenstemming te komen over wat regionaal duurzaam ruimtelijk beleid is en hoe dat moet worden bereikt. Maak dit ook concreet, zodat er voor de bouwsector en particulier initiatief duidelijkheid ontstaat en partijen weten wanneer (dus onder welke voorwaarden) ze kunnen investeren. Idealiter leidt dit tot uitnodigings- of verleidingsplanologie, waarbij partijen staan te dringen om investeringskansen te benutten.

2. Stimuleer met de Ladder binnenstedelijke verdichting met kwaliteit

Koppel daartoe verdichting aan normen voor zuinig ruimtegebruik, met oog voor versterking van de fysieke leefomgevingskwaliteit, waarbij het stedelijke groen en blauw waar mogelijk behouden blijft en het groenblauwe netwerk wordt versterkt. Duurzaam stedelijk ruimtegebruik bestrijdt leegstand, bevordert transformatie en innovatie van de bestaande voorraad en staat nieuwe verstedelijking alleen toe als dit in een aantoonbare regionale vraag voorziet.

3. Pleit bij het Rijk voor provinciale regie

Pleit bij het rijk voor een Ladder die duurzame verstedelijking in praktijk ook daadwerkelijk bevordert. Pleit daarbij voor een integrale provinciale ruimtelijke regierol, zowel buiten als binnen bestaand stedelijk gebied, waarbij de provincie haar onafhankelijkheid en deskundigheid optimaal kan ontwikkelen en inzetten. De huidige ruimtelijke praktijk, in de vorm van grootschalige leegstand en verloedering van kantoren en bedrijventerreinen, geeft daar voldoende aanleiding toe.

De Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit van Zuid-Holland wenst u veel sterkte en wijsheid bij het helder krijgen van de provinciale rol en het benutten van de Ladder ter bescherming en versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

Met vriendelijke groet,

Jan (J.J.) Helder

Jos (J.M.) Brouwer

W.G.

W.G.

Voorzitter

Secretaris