

College van Gedeputeerde Staten van Limburg  
Postbus 5700  
6202 MA MAASTRICHT  
Tevens per email: [pol@prvlimburg.nl](mailto:pol@prvlimburg.nl)

Datum: 27 juni 2014  
Betreft: zienswijze POL 2014

Geachte heer, mevrouw,

1. De NEPROM, de landelijk opererende branchevereniging van ontwikkelaars, dient de volgende zienswijze in tegen het (ontwerp) POL 2014 en de (ontwerp) Omgevingsverordening Limburg 2014.  
Wij schrijven u deze brief vanuit het collectieve belang van NEPROM-leden en tegen de achtergrond van de door ons reeds eerder gevoerde correspondentie.
2. Bij brieven d.d. 20 maart 2013 en 4 juni 2013 hebben wij gereageerd op de 'ontwerp Verordening Wonen', het 'voornemen wijziging POL-aanvulling VGK' en de 'ontwerpbeleidsregel Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg'. Kort samengevat hebben wij daarin aangegeven dat wij het voorgenomen beleid en onderliggende regelgeving te rigoureus en te grof vinden. De facto betekent het nieuwe beleid een (ongewenste) bouwstop.  
Meer concreet zijn wij (uitgebreid) ingegaan op de volgende punten:
  - het beleid en de relevante regelgeving zijn in strijd met het bouw- en ruimtelijke ordeningsrecht;
  - zij verstoren de marktwerking en de concurrentie op de woningmarkt ernstig;
  - zij brengen schade toe aan de leefbaarheid en de economische ontwikkeling in Zuid-Limburg;
  - de projectmatige nieuwbouw wordt onevenredig hard geraakt.
3. Thans ligt het ontwerp POL2014 met de ontwerp Omgevingsverordening Limburg 2014 tot en met 27 juni a.s. ter inspraak. Voornoemde stukken zijn hier 'in opgegaan'. Zij vormen onderdeel van een integrale omgevingsvisie. Het POL2014 is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande voorraad, de mogelijke aanpak van overmatige leegstand en schrappen van plannen die niet goed passen bij de beoogde kwaliteit. Er is onder voorwaarden ruimte voor het toevoegen van goede nieuwe voorraad, maar dan wel in combinatie met het schrappen van bestaande voorraad.

Wij constateren met instemming dat in lijn met onze eerdere reacties de uitzondering voor de toevoeging van één woning en de kwaliteitseis met betrekking tot duurzaamheid zijn komen te vervallen. Wij verzetten ons wel tegen het feit dat de duurzaamheidseis (energie neutraal/hoger dan wettelijk niveau) in gewijzigde vorm opnieuw terug komt in de POL2014.

4. In deze brief gaan wij nader in op de volgende aspecten, waarbij wij ons beperken tot de woningmarkt en de overige segmenten van de vastgoedmarkt buiten beschouwing laten:
- 1) de onderliggende visie en ambitie van de Provincie Limburg in algemene zin;
  - 2) de vergaande aanscherping van de ladder voor duurzame verstedelijking;
  - 3) het rigide voornemen tot het wegbestemmen van onbenutte bouwmogelijkheden binnen de onredelijk korte periode van vijf jaar;
  - 4) in strijd met art. 122 Woningwet en jurisprudentie blijven/worden hogere eisen gesteld dan die het bouwbesluit voorschrijft;
  - 5) de disproportionele en wezenlijke gevolgen (lees: aanzienlijke schade) waarmee de projectmatige nieuwbouw geconfronteerd wordt.

#### **Ambitie en visie van de provincie in algemene zin**

Met het POL2014 en de Omgevingsverordening Limburg 2014 wil de provincie een volgende stap zetten in de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening en het omgevingsbeleid: van reguleringsplanologie naar ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

De provincie wil in die rol ondersteunend zijn aan burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven, waarbij niet regels het uitgangspunt zijn, maar ambities en gebiedsdoelen. De provincie wil niet alleen uitnodigen, maar ook mogelijk maken, door te stimuleren en te faciliteren.

De NEPROM is positief over de wijze waarop de provincie haar beoogde rol verwoordt, maar de concretisering daarvan in het POL2014 is naar onze stellige mening in schrille tegenspraak met dit nobele streven.

Daar waar ondernemers in het verleden op uitnodiging van de provincie (mede op basis van het rode contourenbeleid) en gemeenten het initiatief hebben genomen om tot nieuwe ontwikkelingen te komen en daar ook, samen met gemeenten, zeer fors in geïnvesteerd hebben, worden zij nu door het provinciale beleid zwaar gefrustreerd in het realiseren van die initiatieven.

Een uitnodigende en faciliterende overheid kan en mag niet ergens halverwege de rit alle bakens verzetten en nieuwe regels introduceren die effectief alle eerder gevraagde en voorgenomen ontwikkelingen onmogelijk maken, zonder daarvoor voldoende inhoudelijk valide argumenten naar voren te brengen, daarover met de betrokken partijen in overleg te treden en zo nodig zorg te dragen voor een goede afwikkeling van de schade die het gevolg is van de totale ommekeer.

Hoe kan de provincie Limburg van partijen initiatieven verwachten als zij zelf zo onbetrouwbaar is dat ze diezelfde initiatieven later weer frustreert?

Wij verzoeken de provincie in de POL2014 en/of de Omgevingsverordening een passage op te nemen met een overgangsregeling voor woningbouwplannen waartoe in het verleden initiatieven zijn genomen door marktpartijen op basis van een uitnodiging van en/of in overleg met provincie en of gemeenten en die nu door het nieuwe beleid (nagenoeg) onmogelijk worden gemaakt. Uitgangspunt van die overgangsregeling dient eerbiediging van de oorspronkelijke plannen te zijn.

Wij willen hier tevens ingaan op de passage in de POL2014 waar de provincie beschrijft dat er te veel woningen, werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren, agrarische productielocaties), winkels en vrijetijdsparken in Limburg zijn en dat daarbij sprake is van een mismatch tussen kwalitatief aanbod en behoefte.

Volgens de provincie is, waar de behoefte aan kwantitatieve groei is weggevallen, stilstand geen optie. De provincie stelt, in navolging van de eerdere inbreng van de NEPROM, dat blijvende vernieuwing en innovatie niet in gevaar mogen komen; dynamiek is nodig om de omslag naar gewenste kwaliteit te maken. Daar zijn wij het mee eens.

Maar dan stelt de provincie vervolgens dat door het creëren van schaarste de markt prikkels zou krijgen om de benodigde kwaliteit te realiseren en dat alle kwalitatieve verbeteringen gericht moeten worden op de bestaande gebouwenvoorraad. Die redenering wordt als onderbouwing aangevoerd om gemeenten te pressen om de eerder opgestelde en toegekende plannen voor nieuwbouw nu te schrappen. Daarmee verwordt, zoals wij eerder hebben aangegeven, ten onrechte ruimtelijke beleid tot marktordening en het beschermen van de bestaande belangen. En het effect zal juist tot het tegenovergestelde leiden: minder vernieuwing, verstoring van de marktwerking en het dwarsbomen van consumenten in het realiseren van hun kwalitatieve woonwensen.

Wij verzoeken de provincie om in de POL2014 werkelijk ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen en het primaat daarvoor bij gemeenten en het particulier initiatief te laten en niet in te zetten op marktordening en het creëren van schaarste, maar ruimte te bieden aan kwalitatieve vernieuwing.

Hierbij benadrukken wij nogmaals dat de provincie in de passages over “dynamisch voorraadbeheer” uitsluitend in kwantitatieve termen spreekt en geen oog heeft voor het feit dat belangrijke delen van de woningvoorraad ongeschikt is voor het realiseren van de ogen van de consument gewenste kwalitatieve verbeteringen.

### **De ladder voor duurzame verstedelijking**

5. Deze passage richt zich op onder andere blz. 70 van het POL2014 en de artikelen 5.21 tot en met 5.23 van de (ontwerp) Omgevingsverordening Limburg 2014. Op een aantal punten wordt de ladder voor duurzame verstedelijking op onaanvaardbare wijze aangescherpt. Het gaat om de volgende punten:
  6. Ten eerste verwordt de ladder voor duurzame verstedelijking tot een soort quickstep door niet eerst de vraag naar de actuele regionale behoefte te beantwoorden, maar vooraf en eerst (verplicht) de mogelijkheden van herbenutting van leegstaande gebouwen zoals bedoeld in art. 5.23 Verordening te laten onderzoeken. Daarna moet men alsnog alle treden van de ladder zoals vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening doorlopen. Dat is de omgekeerde volgorde c.q. wereld. De vraag naar benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins kan volgens ons pas in het kader van art. 3.1.6. lid 2 sub b Bro aan de orde komen. Het in de Verordening vastgelegde systeem (trappetje-af-trappetje-(nog een keer)-op) leidt tot nodeloze complicaties, verwarring en extra onderzoeken en bijbehorende lasten. Projecten komen hierdoor zonder essentiële aanleiding lang stil te liggen.

7. Ten tweede wordt de ladder voor duurzame verstedelijking verzwaaard door eerst naar mogelijkheden in ‘monumenten’ (leegstaande cultuurhistorische en beeldbepalende gebouwen) en daarna naar andere leegstaande gebouwen te kijken. Dat gaat verder dan de begrippen ‘herstructurering, transformatie of anderszins’. De vraag is of dit tot een andere ruimtelijke afweging leidt. Het leidt er waarschijnlijk toe dat van initiatiefnemers veel extra inspanningen of onderzoeken worden geeist om aan te tonen dat bijvoorbeeld pand X te groot en pand Y om technische redenen ongeschikt is maar dat de conclusie niet (wezenlijk) anders uitpakt. Het leidt hooguit tot onpraktische, nutteloze en onwerkbare exercities. Te veel (op voorhand al als irreëel te beschouwen) mogelijkheden zullen afgetast moeten worden.
8. Ten derde is de opgenomen aanscherping onaanvaardbaar omdat bestaande belangen op deze manier zo beschermd worden, dat dat ten koste gaat van innovatie, verduurzaming en verbetering. Niet alle leegstaande gebouwen lenen zich voor de beste (kwalitatieve) oplossing.
9. Ten vierde is deze bepaling mede bezwaarlijk omdat de provincie er geen uitvoeringsparagraaf en financiële bepalingen aan verbindt die deze opgave vereenvoudigen. Het ligt voor de hand dat de provincie in het kader van dit beleid het aantrekkelijker en simpeler zou maken om leegstaande panden te ‘vullen’. Bijvoorbeeld via subsidies, instructies over flexibele bestemmingsplannen en toepassing van bouw- en erfgoedregulering.
10. Ten vijfde wordt de ladder verzwaaard door de koppeling aan de basisprincipes en spelregels op blz. 70 van het POL2014. Daar is onder andere aangegeven dat woningbouw thuis hoort binnen bestaand bebouwd gebied (...), verdunning en vergroening (...) de basis voor een regionale structuurvisie vormen en dat er in het buitengebied geen plaats is voor woningbouw. Dit is te beperkend en in strijd met hetgeen de wetgever met de ladder voor duurzame verstedelijking heeft bedoeld.

Wij verzoeken u de passages m.b.t. de ladder voor duurzame verstedelijking hierop aan te passen.

### **Bouwbesluit**

11. De wijze waarop in de POL2014 (blz. 118-120) toch het streven is vastgelegd om alle nieuwe woningen in 2025 energieneutraal te laten zijn en waar mogelijk aan hogere normen voldaan moet worden dan alleen de wettelijke, is in strijd met art. 122 Woningwet en geldende jurisprudentie. Het is niet mogelijk hogere eisen te stellen dan het bouwbesluit. Hierop zijn wij in onze eerdere correspondentie reeds uitgebreid ingegaan.  
Wij verzoeken u nogmaals deze eis c.q. opdracht te laten vervallen.

### **Wegbestemmen onbenutte bouw mogelijkheden**

12. De opdracht aan gemeenten zoals opgenomen in het POL2014 om onbenutte bouw titels (nb: harde plan capaciteit!) binnen maximaal vijf jaar (en sneller indien mogelijk) te weg te bestemmen, is onaanvaardbaar. Deze opdracht is in strijd met de rechtszekerheid, doet geen recht aan de gemaakte afspraken en daarmee gemoeide investeringen en verslechtert het investeringsklimaat in Limburg..

Wij kunnen ons niet onttrekken aan de indruk dat het de provincie er om te doen is projectontwikkelaars of gemeenten voor eventuele planschade of contractuele schadevergoedingsverplichtingen op te laten draaien. Dat is onacceptabel en een overheid onwaardig.

13. Daarbij komt, dat de genoemde termijn van maximaal vijf jaar veel te kort is. Bij de meeste (gebieds)ontwikkelingen komt heel wat kijken, waarbij de gemiddelde doorlooptijd vaak veel langer dan 5 jaar is. Bovendien worden veel projecten gefaseerd uitgevoerd, in samenwerking met gemeenten en gedictieerd door de marktbehoefte. Ook dit onderdeel doet derhalve niet voldoende recht aan de gerechtvaardigde belangen van partijen en wij verzoeken u de passages hierop aan te passen.

### **Gevolgen bouwstop**

14. De gevolgen van het POL2014 en de Omgevingsverordening Limburg 2014 zijn drastisch, voor gemeenten en marktpartijen. Met name omdat de Omgevingsverordening Limburg 2014 geen bescherming biedt aan plannen waarover al afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) in de vorm van overeenkomsten. Vanzelfsprekend zijn partijen tot nakoming van deze afspraken gehouden; in die zin dat zij zich niet zonder consequenties hieraan zullen kunnen onttrekken.

De Omgevingsverordening Limburg 2014 ziet bovendien ook op uitwerkings- en wijzigingsplannen. Dat is te ruim.

Wij verzoeken u om een (overgangs)bepaling toe te voegen die in deze aspecten voorziet.

### **Conclusie**

15. Wij vragen u om het bovenstaande te betrekken bij de verdere behandeling van het POL2014 en de Omgevingsverordening Limburg 2014.

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema  
directeur NEPROM