

NOTITIE TIJDELIJK ANDERS GEBRUIKEN EN BESTEMMEN

Meer mogelijk met minder regels

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

Inhoudsopgave

0. Woord vooraf
1. Inleiding
2. Huidige situatie en actuele vraagstukken
3. Juridische context
4. Te ondernemen acties

Bijlage 1: werkwijze

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

Woord vooraf

Vanaf de zomer van 2014 heeft Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen (TAG) extra aandacht gekregen in Nijmegen. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de gevolgen van de economische crisis in combinatie met maatschappelijke veranderingen. Leegstand van panden en braakliggende terreinen heeft de inwoners van Nijmegen geïnspireerd tot anders denken en werken. Zij zijn initiatieven gaan opzetten op plekken die moeilijk te ontwikkelen waren. Ze hebben daarbij hun vindingrijkheid en creativiteit volop benut. Het heeft nieuwe, onverwachte en boeiende resultaten opgeleverd zoals die onder andere te zien zijn in het Honigcomplex. Mede daarom heeft Groen Links de afgelopen jaren voorstellen ingediend bij de raad met het pleidooi om TAG op nog meer plekken in Nijmegen in te zetten en te faciliteren. Ontwikkelingen in het Honigcomplex, de kas in de Vossenpels en het Wijkatelier Lindenholt leveren een dynamisch en leerzaam beeld op dat aandacht verdient. Wat kan TAG betekenen voor de ruimtelijke orde, de nieuwe economie en burgerparticipatie? Hoe willen we als gemeente Nijmegen omgaan met TAG initiatieven en wat kunnen we er van leren als gemeentelijke organisatie?

In het najaar van 2014 is een ambtelijk kernteam TAG samengesteld en een projectleider TAG aangesteld om initiatieven van ondernemers en bewoners goed en snel te kunnen faciliteren. In het kernteam is de gemeentelijke organisatie integraal vertegenwoordigd; veiligheid, wijkmanagement, ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke planvorming, cultuur, ontwikkelbedrijf en de ODRN brengen er hun deskundigheid in. Concrete TAG aanvragen maar ook strategische overwegingen worden in het kernteam TAG besproken en een stap verder geholpen. Ook het gemeentelijke Makelpunt denkt mee in het kernteam.

Ondertussen wordt gewerkt aan een TAG transitiekaart met een overzicht van alle lopende TAG initiatieven en een overzicht van beschikbare locaties in coproductie met het Makelpunt.

Verwachting is dat deze kaart nog voor het einde van het jaar wordt gelanceerd en kan worden gekoppeld aan de gemeentelijke website.

Dit memo is bedoeld om inhoudelijk en procesmatig meer richting te geven aan TAG in Nijmegen. Hoe wil Nijmegen omgaan met tijdelijke initiatieven, waar liggen inhoudelijke en procesmatige zwaartepunten, wat zijn de kansen die er liggen en hoe gaan we om met de bijbehorende risico's?

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

1. Inleiding: waarom TAG?

1.1 Van Tijdelijk Anders Bestemmen naar Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen.

Ruimtelijke ontwikkeling en maatschappij in beweging.

De gebiedsontwikkelingen in Nijmegen zoals die van Waalfront en Waalsprong zijn ambitieus en complex. De economische crisis heeft de realiteit van de woningbouwplanning in relatief korte tijd abrupt veranderd. De aanpak van beide gebiedsontwikkelingen van vóór de crisis kenmerken zich als grootschalige 'blauwdrukachtige' plannen en ambities, gedreven door een aanbod gestuurde markt. Momenteel wordt gestuurd op meer organische gebiedsontwikkeling die zich kenmerkt door stapsgewijze, kleinschalige transformatie m.b.v. een globaal masterplan en een lange tijdshorizon. Hoewel deze vorm van gebiedsontwikkeling kansen biedt om gebieden door de crisis heen te helpen, zijn er nu ook gronden en gebouwen waar de nieuwe definitieve invulling nog zeker enige jaren op zich laat wachten of mogelijk zelfs deels niet zullen worden gerealiseerd. Tijdelijk gebruik van deze gronden en gebouwen kan een deeloplossing zijn voor het hierboven beschreven probleem. De rollen van partijen als de samenleving, corporaties en de gemeente zijn ook veranderd vanuit een nieuwe ontwikkeling van de maatschappij. Inwoners worden mondiger, de overheid moet transparanter worden. De samenleving moet zelf meer taken op zich nemen, de gemeente wordt meer faciliterend. Samenleving en stakeholders krijgen zo vroeg mogelijk in het proces een rol, zodat draagvlak ontstaat en de kans op weerstand achteraf verkleind wordt.

Nijmegen beweegt mee.

In juni 2013 is door ons College van BenW een voorstel aangenomen dat inspeelt op bovengenoemde ontwikkelingen en waarin tijdelijke initiatieven mogelijk zijn gemaakt. In dit collegevoorstel werd niet voor het eerst gesproken over het tijdelijk anders gebruiken van gebouwen en gebieden, maar het werd met dit voorstel wel voor het eerst concreet mogelijk gemaakt. Inventiviteit uit de stad werd serieus ingezet in bijvoorbeeld het Honigcomplex. Vanaf nu spreken we in dit kader over Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen, kortweg TAG. Hier is voor gekozen omdat de naam die in het verleden werd gebruikt; Tijdelijk Anders Bestemmen, sterk de nadruk legt op de juridische kant van het tijdelijk mogelijk maken van initiatieven uit de stad. In de praktijk is TAG zoveel meer. Het doel is ondernemerschap, creativiteit en innovatie stimuleren en de verbinding met de stad te versterken met burgerparticipatie. Het perspectief van de klant, inwoner en ondernemer wordt daarom met TAG beter vertegenwoordigd. Het anders bestemmen is hierin een middel om bovenstaand doel te bereiken. Daarom zal nu eerst aandacht worden besteed aan de betekenis van TAG voor Nijmegen. Want wat is het nu eigenlijk precies?

Stad maakt tijdelijk plek.

Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen (TAG), is een middel om tijdelijke initiatieven in, met, voor en door de stad mogelijk te maken. Flexibel omgaan met tijd, functies en ruimte door de inwoners van Nijmegen staat hierbij centraal. TAG biedt kansen voor gebieden en gebouwen die in moeilijke economische tijden leeg staan en/of niet toekomstbestendig ontwikkeld kunnen worden. Maar ook voor wijken en gebieden in de bestaande stad die wel een positieve impuls kunnen gebruiken. Met TAG krijgt een gebied of gebouw een tijdelijk ander gebruik, maar blijft het op langere termijn beschikbaar voor al geplande of nieuwe functies. TAG kan in dit geval ook werken als aanjager van bekendheid met en actief gebruik van het gebied of gebouw. Dit kan ook voor het toekomstige gebruik van de plek een blijvende betekenis hebben. Stad maakt plek dus eigenlijk.

TAG is toepasbaar op vele stedelijke functies, maar de laatste jaren zijn landelijk vooral veel ontwikkelingen te zien op het gebied van Tijdelijke Natuur, Tijdelijke Cultuur, Stadslandbouw en Tijdelijke energievoorziening. Maar ook tijdelijk wonen, tijdelijke horeca en tijdelijke innovatieve bedrijvigheid behoren tot de mogelijkheden. Wat waar in de stad een plek vindt is afhankelijk van de kenmerken en behoeften van de plek.

1.2 Bestuurlijke voorgeschiedenis TAG

In december 2012 heeft het college van BenW de aanpak voor TAG (toen nog TAB genoemd) in Waalfront, Waalsprong en Ruimte voor de Rivier in Nijmegen vastgesteld. TAG zou worden

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

gefaciliteerd op plekken die dat als gevolg van de crisis nodig hadden. Ook heeft het college op dat moment opdracht gegeven tot het uitwerken van een stappenplan/werkwijze door een ambtelijke kernteam en het maken van een transitiekaart die inzicht moest geven in de locaties, omvang, ondergrond en beschikbaarheid van braakliggende terreinen en leegstaande gebouwen.

De raad is in 2012 middels een brief geïnformeerd over de kansen die zich voordoen bij Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen.

In 2012, 2013 en 2014 heeft Groen Links voorstellen ingediend met een pleidooi om TAG op meer plekken in Nijmegen in te zetten en te faciliteren ook ten behoeve van stadslandbouw en tijdelijke natuur. Dit werd door de overige partijen in de raad overwegend positief ontvangen. In juni 2013 zijn de voornemens om TAG te stimuleren in het Waalfront concreet gemaakt door het Honigcomplex beschikbaar te stellen voor tijdelijke initiatieven. Tevens is besloten om de initiatieven die een plek zouden krijgen in het Honigcomplex expliciet te gedogen totdat de Crisis- en herstelwet was verlengd en de wijziging van de Wabo in werking was getreden. Het voornemen tot omzetten in formele vergunningen op het moment dat de wetgeving is aangepast, is consequent in elke gedoogbeschikking opgenomen om geen verrassingen achteraf te veroorzaken. In november 2014 is de Crisis- en herstelwet structureel geworden en is het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangepast om tijdelijke initiatieven te faciliteren. Momenteel wordt middels een tweetal pilots in de Honig onderzocht hoe de initiatieven in het Honigcomplex efficiënt omgezet kunnen worden in formele besluiten in het kader van het Bor.

1.3 Waarom Tijdelijk Anders Gebruik en bestemmen?

In het coalitieakkoord staat de opdracht ten aanzien van participatie en verbinden met de stad helder verwoord. Deze opdracht geldt voor het gehele ruimtelijke en sociale domein, maar is ook zeer van toepassing op TAG.

‘Wij koesteren de eigenzinnigheid en creativiteit van onze inwoners. Nijmegenaren krijgen de ruimte om met initiatieven te komen voor hun buurt, vereniging of ander netwerk. De coalitie verbindt initiatiefnemers en stimuleert partnerships om zo te komen tot een verbond van de stad met ruimte en kansen voor iedereen. Wij ondersteunen deze initiatieven, geven ruimte en leggen verbinding.’

TAG is gericht op de tijdelijke initiatieven van inwoners en ondernemers in de stad op plekken die wachten op een structurele ontwikkeling. De rollen van partijen in de stad en de gemeente veranderen. Inwoners worden mondiger, de overheid moet transparanter worden. De samenleving moet zelf meer taken op zich nemen, de gemeente wordt meer faciliterend. Daardoor is er bij TAG vaak sprake van co-creatie: de gemeente draagt als publieke overheid zorg voor de noodzakelijke (planologische en juridische) randvoorwaarden en de initiatiefnemers staan zelf borg voor de inhoudelijke en financiële haalbaarheid van de tijdelijke bestemmingen.

1.4 Door en voor de stad.

In die zin is het werken met TAG niet alleen goed voor de tijdelijke gebruikers van de plek, maar ook voor de rest van de stad. Wat we leren bij het Honigcomplex en het Vasim kunnen we inzetten bij het (tijdelijk) transformeren van overige plekken in de woonwijken en het centrum. Sterker nog dat zou een voorwaarde moeten zijn voor TAG dat door de gemeente is gefaciliteerd; het algemeen belang staat hierbij voorop. Wat er geleerd wordt ten aanzien van nieuwe verdienmodellen, anders ontwikkelen, duurzaamheid en innovatie wordt beschikbaar gemaakt voor andere inwoners van Nijmegen. De winstpunten, maar ook de leerpunten. Omdat werken met TAG pionieren is; er is immers nog niet veel ervaring mee, moeten we accepteren dat we veel leren, maar dat er soms ook fouten gemaakt worden. En dat is natuurlijk geen doel op zich, maar het kan wel; als de stad er voor de toekomst maar iets aan heeft.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

1.5 Twee soorten TAG.

a. Ruimte geven

In de bovenstaande gevallen is vooral gesproken over TAG dat door de Gemeente Nijmegen wordt gefaciliteerd. Het gaat dan om initiatieven die ontstaan bij inwoners of ondernemers van Nijmegen waarbij de gemeente alleen in beeld is als facilitator. De initiatiefnemer zorgt voor inhoud en financiën en de gemeente maakt het initiatief mogelijk door eventuele hindernissen in wetgeving en beleid weg te nemen.

b. 'Reuring' creëren

Een andere vorm van TAG is die waarbij de gemeente als initiator optreedt. Dit kan gebeuren wanneer gemeentelijk bezit, gebouwen of gronden, braak liggen, leegstaan of een 'zetje in de goede richting' nodig hebben. Het spreekt voor zich dat dit eerder uitzondering dan regel is, omdat in eerste instantie structurele ontwikkeling van de gebieden in gemeentelijk bezit wordt nagestreefd. Er zit immers geld van de gemeenschap in deze gebouwen en gebieden. Maar wanneer deze plekken jaren lang braak liggen of leegstaan dan is een gemeentelijk initiatief tot TAG wel wenselijk. Dit om verrommeling te voorkomen, de leefbaarheid te vergroten of reuring te creëren op een plek die pas in de toekomst wordt ontwikkeld. Het terrein van het voormalige Honig complex is zo'n plek. Met de ondernemers die nu in 'de Honig' actief zijn is er reuring, activiteit, creativiteit en ondernemerschap naar de plek gekomen. Potentiele kopers van woningen in het Waalfront geven aan voor deze hippe cultuur naar het Waalfront te trekken. Maar ook het toekomstige eiland Veur-Lent (geprogrammeerd voor 2023) met de nieuwe kade en de achterliggende woningbouwlocatie de Hoge Bongerd passen binnen deze vorm van TAG

1.6 Managen van verwachtingen.

Met het tijdelijk ruimte geven en reuring creëren krijgen probleem gebieden en gebouwen een nieuwe kans. Het is echter wel degelijk noodzakelijk om voorwaarden te stellen aan het tijdelijk gebruiken van gronden of gebouwen. Dit geldt onder andere voor de duur, het gebruik, de inrichting, en de wijze waarop de ruimte na het tijdelijk benutten weer wordt teruggegeven. Dit heeft ook te maken met draagvlak vanuit de omgeving voor beëindiging van de (tijdelijke) activiteit. Belangrijk is daarom dat er naast een publiekrechtelijk traject ook altijd een privaatrechtelijke afspraak onder een TAG initiatief ligt. Hierin kunnen 'huisregels', een huur/pachtovereenkomst en een duidelijke eindtermijn worden vastgelegd. Belangrijk is dat zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk met regelmaat wordt gecommuniceerd over de tijdelijke aard van het initiatief en de wederzijdse afspraken hierover.

1.7 Veiligheid als basis.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het mogelijk maken van TAG initiatieven. Hier zal ook gesproken worden over de mogelijkheden die het nieuwe Besluit Omgevingsrecht biedt. Daardoor is het mogelijk om makkelijker en sneller TAG initiatieven toe te staan en soepeler om te gaan met gemeentelijk beleid. Daarbij moge duidelijk zijn dat er op diverse onderdelen in redelijkheid en billijkheid met gemeentelijk beleid zal worden omgegaan, maar de veiligheid van gebruikers, huurders en eigenaren van panden en gronden mag daarbij nooit in het geding komen.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

2. Huidige situatie en actuele vraagstukken:

Hondenspeeltuin Fikkie:

Enthousiaste bewoners uit Lent richtten een hondenspeeltuin in in de Broodkorf (omgeving Eisenhower tunnel) in Lent. Ze hebben een ravotplek voor honden gecreëerd die wordt onderhouden door vrijwilligers. Gemeente heeft de toekomstige bouwgrond en een omheining verpacht.

De Kas in de Vossenpels:

Een vaste projectgroep houdt zich bezig met de ontwikkelingen voor een leegstaande kas in de Vossenpels. Doelstelling is om groentekweek te doen en om een verkooppunt in te richten voor groenteverkoop, maar tevens een plek te bieden voor ontmoeting, kunst, cultuur en duurzame energieopwekking. In samenwerking met de Stichting Slak worden expositieruimtes en atelier ruimte aangeboden. De Kas is een tijdelijk initiatief voor een periode van 5 jaar.

Stadslandbouw Woenderskamp:

Initiatiefnemers pachten voor een jaar 2 hectare grond bij de Historische Tuin voor biologische gewassteelt. Opbrengst zal ten goede komen aan o.a. de Voedselbank. Uiteringsgerechtigden kunnen werkervaring opdoen in de gewassteelt.

Sportveld Broodkorf:

Het Citadellecollege heeft een sportveld aangelegd in de directe omgeving van de school. De gemeente heeft de toekomstige bouwgrond voorlopig verpacht en helpt/adviseert bij de inrichting van het terrein.

Speeltuin De Vieze Broek:

Braakliggend bouwterrein in de wijk Visveld, bedoeld als uitbreiding voor het voorzieningshart De Ster, ingezet als ravotplek met natuurlijke speelmaterialen als houten klimbomen, rieten speelobjecten en water/modder. Bewonersinitiatief dat inmiddels structureel is geworden.

Tuinderscomplex de Lentse Aarde:

In het noordelijk deel van de Vossenpels in Lent heeft de speciaal opgerichte vereniging De Lentse Aarde per 1 februari 2014 een terrein in gebruik gekregen voor het inrichten van een moestuin. De vereniging mag de toekomstige bouwgrond voor tenminste vijf jaar pachten. De vereniging heeft een verzoek ingediend om de grond structureel als moestuin locatie te bestemmen. Aangezien er dan een groot verlies op de Grondexploitatie zou worden geleden is dit verzoek niet ingewilligd. Wel wordt meegewerkt aan een tijdelijke uitbreiding van het complex.

Nieuw: Ruimte voor de Waal en Waalsprong:

In de periode dat er niet ontwikkeld wordt (tot 2019 Hoge Bongerden tot 2023 Veer Lent) is er ruimte voor tijdelijke functies in het gehele gebied van Nijmegen Omarmt de Waal. Mensen raken bekend met en geïnspireerd door het gebied door het in de 'tussentijd' actief te gebruiken. TAG is bedoeld om nu al een impuls te geven aan de toekomstige ontwikkeling van het eiland na 2023. Hierbij wordt gezocht naar een interessante mix van functies en activiteiten die de leefbaarheid ten goede komt. Bovendien wordt op deze manier een meer vraaggerichte ontwikkeling van de Waalsprong gestimuleerd. Voor het gebied rond Fort Knodsenburg wordt inmiddels door een kunstenaarscollectief gewerkt aan een tijdelijke invulling.

De Honigfabriek

In Nijmegen-west is een bijzonder transformatieproject te vinden. Op de lange termijn is op deze plek woningbouw gepland (Waalfront). Tot die tijd worden de fabriekshallen van het Honigcomplex verhuurd aan jonge en innovatieve bedrijfjes en initiatieven. De ontwikkeling naar een hotspot pal aan de Waal is hier in 2013 gestart en kan nog tot 2022 doorgaan.

Wijkatelier Lindenholt: bewoners van Lindenholt en professionals in de wijk sloegen in 2013 handen ineen. Samen werd het initiatief genomen tot het 'Wijkatelier', een ontmoetingsplek voor, maar vooral ook door bewoners. Dit is gerealiseerd in de voormalige basisschool Interacker. Doel van het Wijkatelier is om een fysieke ontmoetingsplek te creëren, maar ook om andere bewonersinitiatieven in de wijk mogelijk te maken. Met het Wijkatelier wordt ingezet op het bevorderen van maatschappelijke participatie en het tegengaan van sociaal isolement. Bekend zijn inmiddels de 'eat en meet' bijeenkomsten er wordt samen met de wijk gekookt en gegeten. Maar er is ook een vrouwengroep, een senioren sportclub, urban farming en ruimte voor rommelmarkten.

De Wijkfabriek:

Gevestigd aan de Nieuwe Nonnendaalseweg in de Wolfskuil. Samen met het hobbycentrum probeert de Wijkfabriek activiteiten te brengen door en voor de bewoners van de wijk. ZZP'ers, kwetsbaren en ouderen, zoeken allemaal een plek om te werken en contact in de wijk. De Wijkfabriek wil die plek bieden vanuit de wijk. De bedoeling is dat er werkplekken komen, ondersteunende horeca en een plek voor kwetsbaren. Ondernemerschap in de wijk wordt gestimuleerd. Kunst wordt gebruikt als bindmiddel: van klassiek tot levenslied.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

2.2 Wanneer Tijdelijk Anders Gebruik? Acht keer TAG.

Nijmegen maakt mogelijk.

Tijdelijke initiatieven uit de stad kunnen op verschillende manieren mogelijk gemaakt worden. Meestal kan een initiatief via een private afspraak (een huurcontract bijvoorbeeld) worden geregeld. Als er niet verbouwd wordt en het plan is niet in strijd met het bestemmingsplan dan komt de gemeente er vaak niet aan te pas. De markt regelt zichzelf. Soms moet er wel worden verbouwd of past een initiatief niet binnen het bestemmingsplan. Een initiatiefnemer klopt dan aan bij de gemeente met de vraag of de gemeente medewerking wil verlenen aan zijn initiatief. De gemeente gaat dan een afweging maken of en hoe een initiatief van de stad mogelijk gemaakt kan worden. Daarvoor zijn randvoorwaarden nodig. Om dit te kunnen doen wordt hier 'acht keer TAG' geïntroduceerd:

Nijmegen wil met Tijdelijk Anders Gebruiken...

1. Tijdelijke initiatieven vanuit de stad mogelijk maken voor maximaal 10 jaar door flexibel om te gaan met tijd, functies, regelgeving en ruimte. Eindmoment wordt duidelijk afgesproken, regelmatig gecommuniceerd en gehandhaafd.
2. Kansen bieden aan de stad (jonge ondernemers en nieuwe concepten) en creatief ondernemerschap naar de stad halen; dat is ook aantrekkelijkheid voor investeerders c.q. afnemers van woningen en vastgoed in de stad. Initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor eigen verdienmodel en inhoud van activiteiten.
3. De leefbaarheid in wijken, gebieden en gebouwen versterken en verbeteren in algemene zin, maar ook tijdens transformatie van gebieden en gebouwen.
4. De stad, de inwoners en de leefomgeving centraal laten staan; burgerparticipatie, co-creatie en betrokkenheid worden gestimuleerd. Dit kan bijvoorbeeld door het faciliteren van creatief ondernemerschap, duurzaamheidsinitiatieven, speelmogelijkheden en urban farming.
5. (Onbekende) gebieden bekend en gewild maken; dit heeft positieve invloed op de uitstraling van het gebied (plek maken). Dat kan door goed ondernemerschap. Voorbeelden zijn tijdelijke horeca, kunstcentra, evenementen & andere publiektrekkers. Hierdoor ontstaat geleidelijke waarde creatie, maatschappelijke acceptatie en langere termijn betrokkenheid bij gebiedsontwikkelingen.
6. Gebouwen en gebieden beschikbaar houden voor toekomstige ontwikkelingen, dit kan private en publieke overeenkomsten geregeld worden.
7. Tijdelijke initiatieven als voorbeeld laten dienen voor andere initiatieven elders in de stad. Het gaat dus nooit alleen om het eigen belang, het maatschappelijk belang telt even zwaar.
8. De veiligheid van de gebruikers, omwonenden en bezoekers van een TAG initiatief voorop stellen.

Wanneer tijdelijke initiatieven aan acht keer TAG voldoen kan het Kernteam TAG een initiatief aanmerken als TAG initiatief. Dit betekent niet dat er dan een subsidie op de initiatiefnemer ligt te wachten of dat er geen regels meer gelden. Wel betekent het dat er in het kader van de toetsing op een aantal onderdelen van het gemeentelijk beleid en landelijke regelgeving door de ODRN in samenspraak met de adviseurs van de gemeente en Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) wat milder / ruimer getoetst kan worden bij het indienen van een aanvraag Omgevingsvergunning. Dat geldt onder andere voor toets aan het Bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Het maatschappelijk belang van een erkend TAG initiatief is zo groot dat de gemeente een dergelijk initiatief graag faciliteert.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

In principe niet meer gedogen.

Omdat de Crisis en herstelwet permanent is geworden zal de Gemeente Nijmegen de gedoogbeschikkingen die op voorwaarde van de wetswijziging zijn verleend opnieuw bekijken. Om dit goed te kunnen doen zijn in het Honigcomplex de afgelopen maand met twee initiatieven pilots gedraaid om te bezien hoe makkelijk of moeilijk omzetten in een formele vergunning is. We kunnen nu maximaal gebruik maken van de versoepeling in de regelgeving per 1 november 2014 en willen dat ook gaan doen. Op punten waar de gemeente beleidsvrijheid heeft kunnen we dan ook onderzoeken of zaken soepeler kunnen (denk daarbij aan een mogelijke aanpassing van de Legesverordening en aan het verkennen van de ruimte die er zit in de gemeentelijke beleidsnota's). De meer gedetailleerde toetsing aan bestemmingsplan kan op die manier gedeeltelijk worden losgelaten. De eerste resultaten laten zien dat de het werken met de nieuwe regelgeving een deels andere werkwijze vraagt van de organisatie. Deze omslag zal de komende periode tijd en aandacht vergen. Wij werken toe naar een plantoetsing nieuwe stijl voor TAG initiatieven met een passende andere benaderingswijze van zowel ODRN, VRGZ, als gemeentelijke organisatie. Risico-oriëntatie staat centraal bij plantoetsing. Veiligheid is immers de basis voor alle TAG initiatieven.

Brandveiligheid en constructieve veiligheid moeten waar nodig en mogelijk functioneel en proportioneel worden geadresseerd op basis van met het Bouwbesluit gelijkwaardige oplossingen. Hiermee wordt dus voor TAG initiatieven ruimer met de regelgeving omgaan dan in situaties waarin geen sprake is van Tijdelijk Anders Gebruiken. Daarbij moet altijd helder zijn welke afwegingen hierin gemaakt zijn, zodat ook bezwaar en beroep mogelijk is. Bouwregelgeving die verder weinig toevoegt aan veiligheid – zoals bijvoorbeeld regels over daglichttoetreding – kunnen dan buiten beschouwing blijven. Dat is in lijn met wat het College van B&W besloten heeft in het kader van deelname aan de Experimentenwet van de rijksoverheid.

Het niet langer werken met gedoogbeschikkingen voor TAG initiatieven heeft nog een ander voordeel: dezelfde regels gelden dan voor alle ondernemers in de stad. Er is niemand in het voordeel omdat er soepeler wordt omgegaan met sommige TAG initiatieven.

Om een en ander beter te begrijpen is het noodzakelijk de wetswijziging nader toe te lichten in het volgende hoofdstuk.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

3. Juridisch kader

3.1 Algemeen.

Een ruimtelijk project, voor zover dat gaat over bouwen en/of gebruiken van gronden, moet altijd passen in het geldende bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een belangrijk toetsingskader voor het al dan niet kunnen meewerken aan projecten. De inhoud van het bestemmingsplan wordt o.a. bepaald door landelijke en provinciale wet- en regelgeving en door lokaal beleid, bijvoorbeeld rondom horeca, parkeren, woningbouw etc. Om te voorkomen dat voor elk project dat niet past in het bestemmingsplan een nieuw bestemmingsplan moet worden gemaakt, zijn in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) mogelijkheden opgenomen om af te wijken van het bestemmingsplan. Op die manier kan dan toch medewerking worden verleend aan een project. Met ingang van 1 november 2014 is het Bor gewijzigd. Het Bor is uitvoeringsregelgeving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het gewijzigde Bor is bedoeld om in meer gevallen gemakkelijker en sneller besluiten te kunnen nemen op het gebied van het omgevingsrecht. Dit betreft onder andere vergunningvrij bouwen en afwijken van het bestemmingsplan.

Bor en TAG.

Het nieuwe Bor is in principe een geschikt en aantrekkelijk instrument om TAG initiatieven mogelijk te maken. Artikel 4, lid 9 en lid 11 van bijlage II van het Bor biedt verruimde mogelijkheden tot respectievelijk het vergunnen van gebruikswijzigingen en tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan. In het verleden mocht een gebruikswijziging niet meer zijn dan 1500 m² en mocht het aantal woningen niet toenemen. Tijdelijke wijzigingen van het bestemmingsplan waren vaak moeilijk te regelen, het kon slechts voor een periode van vijf jaar worden geregeld, het was vaak een kostbaar traject, de tijdelijkheid moest worden aangetoond en de proceduretijd kon oplopen tot een half jaar. Na afloop van de termijn moest de plek of het gebouw in de oude toestand worden teruggebracht. De nieuwe wetgeving biedt twee opvallende voordelen:

a. Gebruikswijzigingen:

Een besluit tot 'gebruikswijziging' mag in het nieuwe Bor ook betrekking hebben op panden die groter zijn dan 1.500 m². Bovendien mag een pand via een gebruikswijziging nu ook voor woondoelinden worden gebruikt. Het is dus in principe mogelijk in een fabriekspand woningen te realiseren. Bovendien mogen er aanpassingen in de gevel worden gedaan (bijvoorbeeld het aanbrengen van extra ramen) en mag het pand in pandig worden verbouwd. De oppervlakte van het pand mag echter niet worden vergroot.

Een besluit over een gebruikswijziging moet ook in het kader van het nieuwe Bor binnen 8+ 6 weken worden genomen. Als niet binnen die termijn wordt beslist, dan is de vergunning verleend. Er mag een termijn aan een gebruikswijziging worden verbonden. Deze termijn mag korter dan 10 jaar maar mag ook langer dan 10 jaar zijn.

b. Tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan voor maximaal 10 jaar:

Voor initiatieven die niet mogelijk gemaakt kunnen worden via bovenstaande gebruikswijziging, kunnen mogelijk gemaakt worden met toepassing van artikel 4, onderdeel 11 van het Bor. Dan geldt nadrukkelijk dat de termijn nooit meer mag zijn dan 10 jaar. Na afloop van de termijn van maximaal 10 jaar (die overigens ook korter mag zijn), moet de activiteit worden beëindigd. Het is wel mogelijk om het tijdelijke gebruik op te nemen in een nieuw bestemmingsplan en zodoende permanent toe te staan. Hiervoor moet tegen die tijd dan wel de volledige bestemmingsplanprocedure doorlopen worden.

Een besluit over tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan moet nu binnen 8+ 6 weken worden genomen. Als niet binnen die termijn wordt beslist, dan is de vergunning verleend.

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) is gemandateerd om namens het college besluiten te nemen op grond van het Bor. De ODRN is verantwoordelijk voor het doorlopen van de procedure en het tijdig nemen van het besluit, maar wint indien van toepassing advies in bij gemeente en VRGZ.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

Toetsing van de aanvraag in het kader van het Bor

Op grond van het Bor kunnen initiatieven makkelijker en sneller worden vergund dan via een reguliere bestemmingsplanprocedure. Als een bestemmingsplan een bepaald gebruik van een gebouw niet toestaat, kan door middel van het Bor hieraan in beginsel toch medewerking worden verleend. Dit heeft grote voordelen voor de aanvrager en daarmee vaak ook voor de stad.

Dit betekent echter niet dat alles zo maar kan en mag. Het besluit om via een gebruikswijziging bijvoorbeeld een winkel te laten gebruiken als café, moet goed gemotiveerd worden. De komst van een café kan namelijk gevolgen hebben voor de woonomgeving. Of deze gevolgen ruimtelijk aanvaardbaar zijn, dient onderzocht en afgewogen te worden. Uitgangspunt is dat de activiteit **niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening**. Dat moet getoetst worden aan landelijke en provinciale wet- en regelgeving (zoals externe veiligheid) en verder aan het Nijmeegse gemeentelijke beleid, bijvoorbeeld voor wat betreft geluid, parkeren, milieu etc. Als een plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, dan kan de omgevingsvergunning worden verleend als het plan ook aan het Bouwbesluit bestaande bebouwing voldoet (denk hierbij aan brandveiligheid en constructieve veiligheid).

Aanvragen om een vergunning voor een initiatief komen binnen bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Daar wordt als eerste bekeken of het initiatief past in het geldende bestemmingsplan. Als dat niet het geval is, bekijkt de ODRN of het initiatief door middel van een besluit op grond van het Bor vergund kan worden. Initiatieven worden afhankelijk van de oppervlakte of door de ODRN inhoudelijk en procesmatig afgehandeld, of door adviesdisciplines vanuit de gemeente. Omdat voor het nemen van een besluit op grond van het Bor een korte en tevens fatale beslistermijn geldt, is het noodzakelijk dat tijdig wordt beslist op de aanvraag. Dit betekent dus dat het besluitvormingsproces efficiënt en doelmatig moet worden ingericht. Hierin is inmiddels voorzien. De ODRN en de gemeente hebben het adviesproces over Bor-aanvragen opnieuw ingericht, zodat normaliter ook over de complexe TAG initiatieven binnen 14 weken een besluit kan worden genomen.

Kosten vergunnen TAG initiatief via het Bor

Er zijn in het kader van een Bor-besluit standaard twee tarieven. Een initiatief kleiner dan 1500 m² kost gemiddeld €615,- een initiatief groter dan 1500m² kost rond de €16.000,-. Voor dit legesbedrag kan iemand een permanente wijziging van het bestemmingsplan geregeld hebben. Bij TAG initiatieven gaat het echter vaak om burgerparticipatie, maatschappelijke initiatieven en startende ondernemers. Zij kunnen het hoge legesbedrag niet opbrengen en daarmee zou de stad mooie initiatieven mislopen. Een Bor-besluit voor een TAG initiatief leidt niet tot een permanente wijziging van de bestemming. Een gebruikswijziging of het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan is niet meer dan dat. Het is een planologische afwijking van de dan geldende bestemming, geen wijziging van die bestemming. Door oorspronkelijke bestemming blijft dus 'staan'.

Een tijdelijke restaurant kan bijvoorbeeld mogelijk worden gemaakt d.m.v. een Bor besluit, maar in het bestemmingsplan staat nog steeds de oorspronkelijke bestemming. In het geval van de TAG-initiatieven gaat het om tijdelijke activiteiten, die na afloop niet opgenomen worden in een bestemmingsplan. Het Bor besluit is ten einde als de termijn is verlopen. Zou men dan toch permanent de bestemming willen wijzigen, dan kan dat. Maar dan moet het reguliere bestemmingsplantraject worden doorlopen. Het is in dat geval ook niet reëel om voor de Bor procedure van een TAG initiatief het hoge leges tarief van €16.000,- te vragen. Het is logischer om daarvoor een lager tarief te vragen van €1.000,-. Dit staat dan symbool voor ongeveer 10 uur werk van gemeente of ODRN. Er moet immers wel wat werk verricht worden door de gemeente, terwijl aan de andere kant €1.000,- op te brengen moet zijn voor een startende ondernemer die tijdelijk iets wil doen. Veel TAG ondernemers hebben immers een maatschappelijk doel voor ogen, voor deze groep is het hoge tarief niet op te brengen. Hetgeen zou betekenen dat de stad deze initiatieven zou mislopen.

Het is in dit verband wel logisch om in het Bor besluit dan ook de periode op te nemen waarvoor het besluit geldt (en dit niet alleen in een huurovereenkomst op te laten nemen). Dan wordt de

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

tijdelijkheid daarin ook geborgd. In 2015 worden de werkelijke kosten en de hierboven genoemde kosten vergeleken. Als dit aanleiding geeft tot een verandering van het legesbedrag dan wordt dit aangepast.

En nogmaals: een TAG initiatief kan in de gehele stad worden ontwikkeld, voor alle ondernemers gelden dezelfde regels en het bovengenoemde tarief geldt dan ook voor alle door de gemeente erkende TAG initiatieven.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

4. Te ondernemen acties:

1. De oude wijze van het mogelijk maken van TAG initiatieven is juridisch niet langer houdbaar. Voorgesteld wordt dan ook TAG initiatieven vanaf nu te vergunnen via een binnenplanse of buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan (Bor). Oude gedoogbeschikkingen moeten indien mogelijk worden omgezet in vergunningen. Dat geeft de ondernemer en de gemeente meer rechtszekerheid.
2. Veiligheid van de inwoners en bezoekers van Nijmegen gaat voor alles. Dat betekent concreet dat bij elk TAG initiatief de constructieve veiligheid en de brand- en externe veiligheid in orde moet zijn. Bij nieuwe initiatieven geldt dan ook: als deze onderdelen niet in de haak zijn; geen vergunning.
3. Een TAG initiatief komt altijd eerst bij het Kernteam TAG binnen, dat beoordeelt of het werkelijk gaat om een TAG initiatief.
4. Het Bor vraagt er om dat een TAG initiatief aantoonbaar niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dat betekent dat de toetsing van een TAG initiatief daarmee een tandje lossen mag worden uitgevoerd. Zie punt 2. Dat geldt niet voor de constructieve, brand- en externe veiligheid.
5. Dat betekent wel dat op overige onderdelen naar redelijkheid en billijkheid mag worden gekeken. Wanneer een TAG initiatief niet op alle onderdelen perfect scoort omdat het niet in een vast kader past mag gezocht worden naar een gelijkwaardige oplossing. De komende periode zal het voor TAG relevante gemeentelijke, provinciale en landelijke beleid worden onderzocht op de mogelijkheden om soepeler met dit beleid om te kunnen gaan in het kader van het maatschappelijke belang van erkende TAG initiatieven.
6. De hierboven genoemde wijziging van de legesverordening voor TAG initiatieven moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. Deze kan in januari 2016 mogelijk worden vastgesteld. In 2016 zal de toepassing van dit nieuwe legestartief worden gemonitord en daarna eventueel worden bijgesteld.
7. De genoemde wijziging van de wijze van toetsen en de toetscultuur bij ODRN en gemeente moet worden onderzocht en er zal een cultuurtraject op dit onderdeel worden ontwikkeld.
8. Wat in dit traject geleerd wordt van de TAG werkwijze zal worden gedeeld met de gemeentelijke organisatie om zodoende regeldruk te verminderen en meer te denken vanuit de stad.
9. De werkwijze in bijlage 1 van deze notitie wordt gehanteerd bij alle TAG initiatieven in Nijmegen daarnaast zal deze tezamen met de transitiekaart worden gepubliceerd op de gemeentelijke website.

NOTITIE Tijdelijk Anders Gebruiken en bestemmen

Bijlage 1: Werkwijze

Een praktische werkwijze voor TAG is als volgt in een schema te vatten:

