

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde bossen, gecontroleerde bronnen en gerecycled materiaal.

www.fsc.org Cert no. SGS-COC-003130
© 1996 Forest Stewardship Council

Ex-durante evaluatie

Wet ruimtelijke ordening

Eerste resultaten



Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2010

ISBN: 978-90-78645-35-1

Contact: edwin.buitelaar@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag

Postbus 30314

2500 GH Den Haag

T 070 3288700

F 070 3288799

E: info@pbl.nl

www.pbl.nl

Vestiging Bilthoven

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T 030-2742745

F 030-2744479

Voorwoord

Op 1 juli 2008 werd de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. Met deze wet zoekt de rijksoverheid een oplossing voor een aantal hardnekkige kwesties, zoals het weinig planmatige karakter van de ruimtelijke ordening en de complexe en trage planologische besluitvorming.

De minister van VROM heeft het Planbureau voor de Leefomgeving gevraagd een evaluatie uit voeren naar de Wro gedurende de eerste vijf jaar dat deze wet van kracht is. In dit rapport staan de resultaten van de eerste evaluatie van juli 2008 tot eind 2009. In 2011 en 2013 volgen een tweede en derde rapportage.

Hoewel de wet nog maar kort functioneert, kunnen wel de eerste voorzichtige conclusies worden getrokken. Vooral op gemeentelijk niveau zijn er al enkele opmerkelijke ontwikkelingen. Zo verloopt de planologische besluitvorming in veel gevallen sneller dan voorheen. Ook blijkt dat het bestemmingsplan onder de nieuwe wet belangrijker is geworden dan onder zijn voorganger. Dat bestemmingsplan heeft echter nog geen sturende werking bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Inmiddels gaat het allang niet meer alleen over de Wro; er zijn in korte tijd enkele nieuwe wetten bijgekomen, waarvan de Crisis- en Herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de belangrijkste zijn. Om een goed beeld te krijgen van de werking van de Wro, neemt het planbureau deze nieuwe wetten mee in de evaluatie.

Prof. dr. M. Hajer
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

■ Voorwoord 5

Bevindingen 9

- 1 Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten 11
 - Samenvatting 11
 - Inleiding 13
 - Doelen op lokaal niveau 14
 - Doelen afdeling grondexploitatie 19
 - Doelen op provinciaal en rijksniveau 21
 - Toekomstige evaluaties 26

Verdieping 27

- 1 Gemeentelijk instrumentarium 29
 - 1.1 Veranderingen in het stelsel 29
 - 1.2 Aanpak empirisch onderzoek 31
 - 1.3 Primaat terug bij het bestemmingsplan 33
 - 1.4 Versnelling planologische besluitvorming 47
- 2 Afdeling grondexploitatie 55
 - 2.1 Veranderingen in het stelsel 55
 - 2.2 Aanpak empirisch onderzoek 60
 - 2.3 De exploitant betaalt 62
 - 2.4 Free riders voorkomen 70
 - 2.5 Voorkomen van langdurige procedures als gevolg van ingewikkelde onderhandelingen 70
 - 2.6 Het stellen van locatie-eisen 71
 - 2.7 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid 72
 - 2.8 Toepassing van de afdeling grondexploitatie door hogere overheden 73
- 3 Provinciaal instrumentarium 75
 - 3.1 Veranderingen in het stelsel 75
 - 3.2 Aanpak empirisch onderzoek 77
 - 3.3 Provinciaal wat moet 78
 - 3.4 Proactiviteit op provinciaal niveau 86
 - 3.5 Scheiding visievorming en normstelling 94

- 4 Nationaal instrumentarium 97
 - 4.1 Veranderingen in het stelsel 97
 - 4.2 Aanpak empirisch onderzoek 98
 - 4.3 Nationaal wat moet 101
 - 4.4 Proactiviteit op nationaal niveau 107
 - 4.5 Scheiding visievorming en normstelling 113

- Bijlagen 117
 - Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden 117
 - Bijlage 2 Beschrijving veranderingen kruimellijst Bro (artikel 4.1.1) ten opzichte van de kruimellijst BRO (artikel 20) 119
 - Bijlage 3 Procedures onder de WRO en de Wro 121
 - Bijlage 4 Selectiviteit verordeningen 124
 - Bijlage 5 Analyse gedetailleerdheid verordeningen 127

- Literatuur 131

Bevindingen



Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten

Samenvatting

Eerste evaluatie doelbereiking Wro

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) evalueert, op verzoek van de minister van VROM, de werking van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 in werking is getreden. Deze wet vervangt de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De evaluatieperiode beslaat de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de wet, dat wil zeggen de periode 2008-2013. Bekeken wordt in hoeverre de doelstellingen van de wetgever worden gerealiseerd op lokaal, provinciaal en rijksniveau. In deze eerste rapportage zien we dat veel van deze doelen nu al worden gehaald, en sommige vooralsnog niet.

Doelbereiking bij gemeenten

▪ *Primaat bij het bestemmingsplan*

Het bestemmingsplan is conform het doel van de wet het belangrijkste normstellende document op lokaal niveau geworden, terwijl onder de WRO vooral vrijstellingen (artikel 19) werden gebruikt voor vergunningverlening. Met het belangrijker worden van het bestemmingsplan is nog niet gezegd dat de ruimtelijke ordening minder projectmatig en meer planmatig wordt. Enerzijds leggen bestemmingsplannen vooral bestaand en bestemd grondgebruik vast, voornamelijk in het kader van de actualisering. Anderzijds worden deze plannen gebruikt om een juridische basis te bieden voor ontwikkelingsinitiatieven, oftewel voor projectbesluitvorming. In de praktijk reageren bestemmingsplannen dus eerder op ruimtelijke ontwikkelingen dan dat ze erop anticiperen. Het projectbesluit is tot op heden als minder aantrekkelijk beschouwd dan het bestemmingsplan, omdat het ten opzichte hiervan als dubbelop wordt beschouwd. Het projectbesluit moest namelijk binnen een jaar worden opgevolgd door een ontwerpbestemmingsplan, anders mochten gemeenten geen leges innen. Met de Crisis- en Herstelwet is deze verplichting vervallen.

- *Versnelling planologische besluitvorming*

Versnelling van de planologische besluitvorming is een ander doel van de wet. Het bestemmingsplan en het projectbesluit nemen minder tijd in beslag dan het bestemmingsplan en de ‘zelfstandige projectprocedure’ onder de WRO. Vooral de projectbesluitprocedure wordt met gemiddeld twaalf weken relatief snel doorlopen. Dit kan omdat de gemeenteraad het vaststellen van een projectbesluit kan delegeren aan het college van B en W. De mogelijkheid tot delegeren en de komst van de Crisis- en Herstelwet maken het projectbesluit interessanter. Hierdoor zou de oude vrijstellingspraktijk weleens in ere kunnen worden hersteld.

Doelbereiking afdeling grondexploitatie

- *De exploitant betaalt*

Vooralsnog lijkt het erop dat het belangrijkste doel van de afdeling grondexploitatie (‘de exploitant betaalt’) in de praktijk wordt bereikt. Deze afdeling maakt het namelijk voor gemeenten mogelijk om publieke kosten afdwingbaar (publiekrechtelijk) te verhalen op private ontwikkelaars. Volgens verwachting en wens van de wetgever worden kosten overigens nog altijd vooral verhaald via gemeentelijke gronduitgifte en privaatrechtelijke overeenkomsten. Het publiekrechtelijk spoor van het exploitatieplan dient bij de overeenkomsten soms als stok achter de deur.

Even belangrijk als de vraag of kostenverhaal met de Wro voldoende is verzekerd, is de vraag of het niet ‘te goed’ is verzekerd. De plicht tot kostenverhaal dwingt gemeenten om zelfs kosten te verhalen wanneer dat niet gewenst is, zoals bij kleine plannen waarbij alleen plankosten zijn gemaakt. Te overwegen valt de plicht te vervangen door een bevoegdheid, of de minimale omvang te vergroten van plannen waarvoor kostenverhaal verplicht is.

Doelbereiking bij provincies en Rijk

- *Subsidiariteit*

‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ – dit is een van de moeilijk ‘meetbare’ doelen van de wet. Uitgangspunt van de Wro is dat elk bestuursniveau zelf bepaalt wat voor hem belangrijk is. In de structuurvisies schetsen provincies en de nationale overheid de contouren van beleid; in een speciale uitvoeringsparagraaf wordt aangegeven hoe het beleid zal worden uitgevoerd. De juridische verankering krijgt hoofdzakelijk vorm via algemene regels in verordeningen en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB’s). Uitzondering hierop vormen Drenthe, Limburg en Flevoland; zij gebruiken andere bevoegdheden, zoals structuurvisies, bestuursafspraken en beleidsregels.

- *Proactief beleid*

In de wet wordt beoogd dat belangen zo veel mogelijk proactief worden gewaarborgd – onder andere via algemene regels – en zo min mogelijk reactief worden afgedwongen. De provincies en het Rijk handelen conform dit streven: tot op heden maken zij nauwelijks gebruik van de bevoegdheid om beroep aan te tekenen of reactieve aanwijzingen te geven. Het indienen van zienswijzen tegen bestemmingsplannen blijkt doorgaans een voldoende krachtig middel om gemeenten hun bestemmingsplan te laten aanpassen.

- *Scheiding normstelling en visievorming*

In het wetsvoorstel werd een scherpe scheiding beoogd tussen normstelling en beleid, maar dat gebeurt niet altijd. Structuurvisies kunnen rechtsgevolgen hebben voor kostenverhaal en voor het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht, en daarmee meer normstellend worden, maar hebben die functie voor provincies en Rijk slechts beperkt gehad. Aan de andere kant blijken de verordeningen en de AMvB Ruimte op sommige punten meer beleidsmatig dan normstellend. Ook dit gebeurt op zeer beperkte schaal.

Inleiding

Eerste evaluatie

In 2008 trad de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking, ter vervanging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Naar aanleiding van een motie in de Eerste Kamer heeft de minister van VROM het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht een ex-durante evaluatie uit te voeren naar de werking van de wet in de planologische praktijk. Het PBL geeft met medewerking van het Instituut voor Bouwrecht gehoor aan dit verzoek.

In 2009 presenteerde het PBL een evaluatieontwerp en een gedeeltelijke nulmeting (Buitelaar & Sorel 2009). Deze vormen de basis voor het beoordelen van de effectiviteit van de Wro. Het is wel van belang om op te merken dat het onderzoek alleen betrekking heeft op de eerste anderhalf jaar van de wet (1 juli 2008 tot en met 31 december 2009). Dit maakt dat oordeelsvorming slechts beperkt mogelijk is. Pas in de vervolgrapportages in 2011 en 2013 kunnen verdergaande uitspraken worden gedaan over doelbereiking.

In die vervolgrapportages zal ook het effect worden meegenomen van wetten die na 1 juli 2008 in werking zijn getreden, voor zover ze direct verband houden met de werking van de Wro. Het gaat vooral om de Crisis- en Herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Crisis- en Herstelwet schrijft enkele maatregelen voor die zijn bedoeld om de besluitvorming te versnellen; het gaat om permanente maatregelen, maar ook om tijdelijke maatregelen voor projecten met een bovenlokale betekenis. Ook de Wabo beoogt de besluitvorming te versnellen, vooral door besluiten en vergunningen te integreren.

In deze eerste evaluatie is bekeken in hoeverre de volgende doelstellingen van de Wro zijn bereikt in de periode juli 2008 tot en met december 2009:

- het belangrijker maken van het bestemmingsplan;
- het versnellen van de planologische besluitvorming;
- het beter kunnen verhalen van publieke kosten bij bouwplannen;
- het aanpakken van problemen op het niveau waar ze spelen (subsidiariteit);
- een meer proactieve normstelling;
- een duidelijker scheiding van beleid en normstelling.

In dit eerste deel van het rapport bespreken we de belangrijkste bevindingen van de evaluatie. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de hoofdstukken in het tweede deel, de Verdieping. In lijn met het evaluatieontwerp is de Verdieping onderverdeeld in vier onderwerpen dan wel hoofdstukken: gemeentelijk instrumentarium, afdeling grondexploitatie, provinciaal instrumentarium en nationaal instrumen-

tarium. De analyse van de werking van de wet is gebaseerd op kwantitatieve data, beleidsstukken en vele gesprekken met vertegenwoordigers van relevante bestuursorganen.

Doelen op lokaal niveau

Primaat bij het bestemmingsplan

In hoofdstuk 1 wordt aandacht besteed aan een van de belangrijkste doelen van de huidige Wro, namelijk het belangrijker maken van het bestemmingsplan. Ten eerste moest het bestemmingsplan hét normstellende document worden. Ten tweede moest het zowel een sturings- als een waarborgfunctie vervullen.

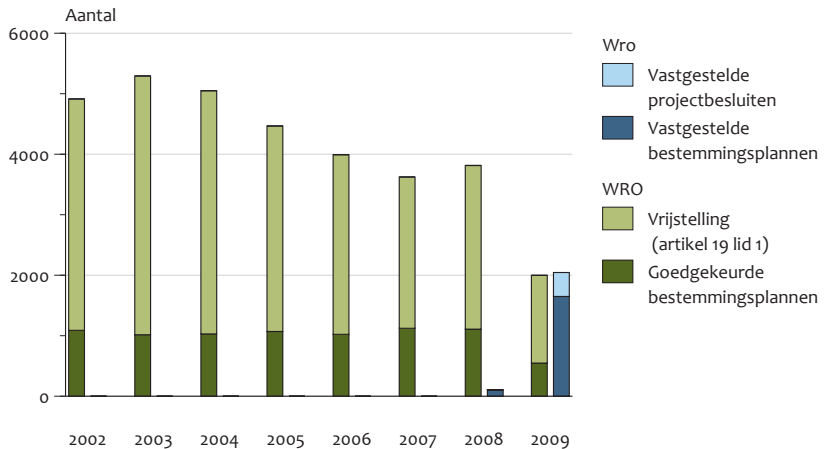
Bestemmingsplan is het belangrijkste normstellende instrument geworden

Met deze doelen in gedachten heeft de wetgever het aantal vrijstellingsmogelijkheden beperkt. Zo zijn de zelfstandige projectprocedure (artikel 19 lid 1 WRO) en de vrijstelling op basis van de provinciale vrijstellingslijst (artikel 19 lid 2 WRO), zoals in 2000 in de WRO opgenomen, komen te vervallen. De zelfstandige projectprocedure werd twee tot drie keer zo vaak gebruikt als het bestemmingsplan; de vrijstelling op basis van artikel 19 lid 2 WRO in recente jaren naar schatting nog meer. Dat laatste was mogelijk omdat enkele provincies het toepassingsbereik van deze vrijstellingsmogelijkheid in de loop der tijd hebben vergroot.

Om toch enkele voordelen van de oude vrijstellingspraktijk te behouden, is tijdens de Kamerbehandeling wel besloten om het projectbesluit voor concrete ontwikkelinitiatieven in te voeren. Een geheel nieuw instrument dat op aandringen van het parlement is toegevoegd, is de beheersverordening; deze kan worden gebruikt voor gebieden waar geen of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien.

Ondanks deze parlementaire amendementen blijft het doel van de Wro om het primaat bij het bestemmingsplan te leggen. Hiertoe zijn in de nieuwe wet een paar maatregelen opgenomen en enkele prikkels ingebouwd. Zo zijn de formele termijnen aanzienlijk bekort: van minimaal 39 tot maximaal 64 weken onder de WRO naar 26 weken onder de Wro (zie bijlage 3). Verder geldt de plicht tot het hebben van een bestemmingsplan nu voor het gehele grondgebied, en niet alleen voor het buitengebied. Daarnaast vervalt in bepaalde situaties het recht op het innen van leges; gemeenten mogen geen leges meer heffen als bestemmingsplannen binnen tien jaar niet worden geactualiseerd, en als er binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. In de Crisis- en Herstelwet is deze sanctie overigens weer geschrapt. Tot slot kent het bestemmingsplan beroep in één instantie, bij de Raad van State, terwijl tegen het projectbesluit beroep in twee instanties mogelijk is (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State).

Daarentegen is het wel zo dat het projectbesluit aan het college van B en W kan worden gedelegeerd, terwijl het bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dit scheelt tijd. Ook vindt bij vaststelling van het projectbesluit gelijktijdig vergunningverlening plaats, daar waar dat bij het bestemmingsplan apart – mogelijk parallel – plaatsvindt.



Bij de bestemmingsplannen onder de oude WRO gaat het om door Gedeputeerde Staten goedgekeurde bestemmingsplannen, bij de nieuwe Wro om door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen. Bron: Provincies, Staatscourant; bewerking PBL

Op basis van publicatie in de *Staatscourant* is achterhaald wat het relatieve gebruik is van het bestemmingsplan onder de Wro. Publicatie in de *Staatscourant* is niet verplicht voor de beheersverordening; inzicht in het gebruik daarvan is anderszins verkregen (zie hoofdstuk 1). In de onderzoeksperiode zijn we op slechts twee vastgestelde beheersverordeningen gestuit. Daarom wordt dit instrument hier verder buiten beschouwing gelaten. Het gebruik van het bestemmingsplan en het projectbesluit kunnen we afzetten tegen het gebruik van het bestemmingsplan en de zelfstandige projectprocedure (artikel 19 lid 1) onder de WRO. Deze WRO-data zijn verzameld via de provincies, die onder de oude wet goedkeuring moesten verlenen of een ‘verklaring van geen bezwaar’ moesten afgeven. Het resultaat van de dataverzameling is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 laat zien dat onder de oude WRO de zelfstandige projectprocedure twee tot drie keer vaker werd gebruikt dan het bestemmingsplan. Onder de Wro zijn de rollen van het bestemmingsplan en zijn belangrijkste alternatief omgedraaid. In 2009 werd het bestemmingsplan vier keer zo vaak vastgesteld als het projectbesluit. Het bestemmingsplan is dus vooralsnog het belangrijkste normstellende instrument.

Verder valt op dat de zelfstandige projectprocedure onder de WRO weliswaar vaker wordt gebruikt dan het bestemmingsplan, maar toch een dalende lijn laat zien.¹ Dit komt door het toenemende gebruik van artikel 19 lid 2 WRO. De schatting is dat dit artikel aan het einde van de geldigheid van de WRO nog vaker werd gebruikt dan artikel 19 lid 1 WRO (Buitelaar & Sorel 2009; VROM-Inspectie 2010). Het wegvallen van deze mogelijkheid onder de nieuwe wet zorgt ervoor dat gemeenten vaak een postzegelplan vaststellen. Dat de som van het aantal bestemmingsplannen en projectbesluiten onder de Wro aanzienlijk lager is dan het totale aantal bestemmingsplannen respectievelijk vrijstellingen ex artikel 19 lid 1 én 2 WRO, heeft een aantal

oorzaken. Een (postzegel)bestemmingsplan komt soms in de plaats van meerdere vrijstellingen ex artikel 19 lid 2 WRO. Ook is de ontheffingenlijst (artikel 3.23 Wro) verruimd ten opzichte van de oude wet (artikel 19 lid 3 WRO), en is daarmee in de plaats gekomen van een deel van de vrijstellingen die op basis van artikel 19 lid 2 WRO werden verleend. Ook is het zo dat de crisis leidt tot minder vergunningaanvragen en dus tot minder behoefte aan vrijstellingen, ontheffingen en postzegelplannen. En tot slot blijken sommige gemeenten bouwactiviteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan, te gedogen in gevallen waar voorheen artikel 19 lid 2 WRO werd toegepast (VROM-Inspectie 2010).

Het gebruik van het bestemmingsplan ten opzichte van zijn alternatieven is onder de Wro dus vrij hoog vergeleken met de situatie onder de oude WRO. Deze voorkeur heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is het bestemmingsplan in sommige gevallen de enige of meest voor de hand liggende optie: dit is zo wanneer algemene regels van het Rijk of de provincie een bestemmingsplan – en dus geen projectbesluit – vereisen, en verder wanneer het bestemmingsplan wordt geactualiseerd. De komst van de Wro, en daarmee de sanctie van het niet kunnen innen van leges als het bestemmingsplan ouder is dan tien jaar, is voor veel gemeenten namelijk een reden geweest om ervoor te zorgen dat alle bestemmingsplannen in 2013 actueel zijn. Dit wordt versterkt door de eis om voor 1 januari 2010 alle nieuwe bestemmingsplannen in digitale vorm vast te stellen. Alle geïnterviewde gemeenten voeren momenteel een actualiseringsprogramma.

In de tweede plaats is het bestemmingsplan ook preferent wanneer er wel een afweging plaatsvindt tussen bestemmingsplan en projectbesluit. Sommige gemeenten wijzen het gebruik van het projectbesluit categorisch af, andere voeren een actief ontmoedigingsbeleid door de eisen aan het projectbesluit gelijk te schakelen aan die van het bestemmingsplan, of door voor het projectbesluit een hoger legesniveau te hanteren. Hier zijn meerdere redenen voor. Allereerst is daar het gevaar van de legessanctie bij het niet tijdig (binnen een jaar) ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan na het onherroepelijk worden van het projectbesluit. Overigens zou het projectbesluit weleens aantrekkelijker kunnen worden nu de verplichting van terinzagelegging binnen een jaar in de Crisis- en Herstelwet is komen te vervallen, en waarmee de legessanctie is verdwenen. In lijn met het gevaar van de legessanctie zien gemeenten het maken van het projectbesluit als dubbel werk en beschouwen zij dit als tijdrovend, aangezien de formele termijn gelijk is aan die van het bestemmingsplan. Dit is vooral het geval in gemeenten waar de gemeenteraad het projectbesluit niet wil delegeren aan het college van B en W. Een ander tijdsargument is de mogelijkheid van dubbel beroep tegen het projectbesluit, terwijl tegen het bestemmingsplan slechts enkel beroep mogelijk is. In aanvulling hierop geven gemeenten aan dat het gevaar bestaat dat een deel van het werk, zoals vooronderzoeken op het gebied van bijvoorbeeld archeologie of flora en fauna, opnieuw moet worden gedaan bij een bestemmingsplan dat op een projectbesluit volgt. Er kunnen zich namelijk veranderingen hebben voorgedaan in de fysieke omstandigheden of in de sectorale wetgeving. Bij de voorkeur voor het bestemmingsplan speelt verder de bekendheid met dit instrument, en de onbekendheid met het projectbesluit, een rol. Tot slot biedt het bestemmingsplan mogelijkheden om flexibiliteitsbepalingen, zoals binnenplanse ontheffing, op te nemen die niet in het projectbesluit passen. Van deze mogelijkheden wordt in de bestemmingsplanpraktijk veel gebruikgemaakt.

Toch heeft het projectbesluit ook zo zijn voordelen, waardoor sommige gemeenten (bijvoorbeeld Wierden en Venlo) een relatief groot aantal projectbesluiten hebben vastgesteld. Zo kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van het projectbesluit delegeren aan het college van B en W, iets wat bij het bestemmingsplan niet kan. Dit kan tijdswinst opleveren, omdat het college doorgaans vaker vergadert dan de gemeenteraad en omdat besluiten kunnen worden genomen zonder inmenging van de oppositie. Uit de cijfers blijkt ook dat projectbesluiten gemiddeld sneller de procedure doorlopen dan bestemmingsplannen. Naast het tijdsargument geven sommige gemeenten aan dat het projectbesluit mogelijkheden biedt voor een gefaseerde besluitvorming; het hoeft immers nog niet in detail aan alle eisen te voldoen die voor het bestemmingsplan wel gelden.

Maar het bestemmingsplan is minder sturend dan de Wro beoogt

Dat het bestemmingsplan het belangrijkste normstellende instrument is geworden, wil nog niet zeggen dat het zowel een sturings- als een waarborgfunctie vervult. Uit een plananalyse van ruim 200 onder de Wro vastgestelde bestemmingsplannen blijkt dat zij hoofdzakelijk worden gebruikt om concrete ontwikkelinitiatieven van een juridisch-planologische basis te voorzien (53 procent), of om het bestaande of bestemde gebruik vast leggen of te actualiseren in bestemmingsplannen (35 procent). Bestemmingsplannen waarborgen dus veelal ontwikkelinitiatieven, respectievelijk bestaand of bestemd gebruik. Weinig bestemmingsplannen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en geven daar sturing aan. Er lijkt een gat te bestaan tussen de rationaliteit van de wet en de gemeentelijke beleidspraktijk bij het gebruik van het bestemmingsplannen. Puur statistisch neemt het gebruik van bestemmingsplannen als normstellend instrument toe. Als we kijken naar de aard van de bestemmingsplannen, dan is er echter nog altijd een grote mate van projectbesluitvorming, deze wordt slechts in een ander jasje gestoken. Met het wegvallen van de legessanctie bij het niet tijdig ter inzage leggen van een projectbesluit lijkt de wetgeving weer meer een spiegel te worden van de juridisch-planologische praktijk. Dit lijkt niet in lijn met de Wro, maar komt vermoedelijk wel overeen met het voortschrijdende inzicht van de wetgever.

Een andere discussie waar projectplanologie aan raakt, is de gedetailleerdheid van bestemmingsplannen in relatie tot ontwikkelingsmogelijkheden. Project- of postzegelplannen zijn in de meeste gevallen gedetailleerd: ze leggen zowel de bebouwingsvolumes als het gebruik in detail vast en laten weinig ruimte voor onvoorziene ontwikkelingen. De commissie-Dekker (zie Commissie Fundamentele Verkenning Bouw 2008) heeft gepleit voor minder gedetailleerde en meer globale bestemmingsplannen, om zo meer evenwicht te krijgen in het vastleggen van rechten en het voldoen aan normen enerzijds, en het ruimte bieden aan maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds. Dit pleidooi hangt ook het ministerie van VROM aan (Van der Velde 2009).

Er zijn echter verschillende factoren die zich verzetten tegen globale, meer planmatige plannen (zie ook Van der Velde 2009). Zo willen betrokken partijen, zowel gemeenten, ontwikkelaars als derden, duidelijkheid omtrent de inhoud van eigendomsrechten. Ook laten milieunormen voor bijvoorbeeld geluid of externe veiligheid nauwelijks toe dat bestemmingen ruimer worden gedefinieerd dan het feitelijk gebruik. Daarnaast zorgt de verplichting tot het verhalen van kosten in het kader van de afdeling grondexploitatie van de Wro voor problemen, omdat

bij globale bestemmingen nog niet volledig duidelijk is wat de kosten zullen zijn. Naar aanleiding van een advies van de VROM-raad (2009) zal met de Crisis- en Herstelwet (hoofdstuk 2, afdeling 1 van deze wet) worden geëxperimenteerd met zogenoemde ontwikkelingsgebieden. Voor deze gebieden zal (als onderdeel van het bestemmingsplan) een gebiedsontwikkelingsplan moeten worden opgesteld, dat de bestuurlijke manoeuvreerruimte tussen milieueisen en ontwikkelingsmogelijkheden moet vergroten. De uitkomst van deze experimenten kan lessen opleveren voor het opstellen van meer globale bestemmingsplannen.

Projectbesluitvorming leidt dus vaak tot gedetailleerde en weinig sturende plannen. Zij hoeft echter niet op gespannen voet te staan met het streven naar ruimtelijke samenhang, zoals gesuggereerd in de memorie van toelichting. Aan ruimtelijke samenhang wordt doorgaans aandacht besteed in de ruimtelijke onderbouwing van bestemmingsplannen. Voor die ruimtelijke onderbouwing zou volgens de wetgever de structuurvisie als een belangrijke basis moeten dienen. Onder de Wro is deze verplicht voor het gehele gemeentelijk grondgebied.² Op dit moment is echter nog maar een beperkt aantal structuurvisies onder de Wro vastgesteld. Sommige gemeenten zijn het wel van plan, andere hadden onder de WRO al een (actueel) structuurplan gemaakt dat met de intrede van de Wro een structuurvisie is geworden, en weer andere gebruiken een buitenwettelijke planfiguur, zoals een ontwikkelingsvisie. Er zijn ook gemeenten die geen plannen hebben om op korte termijn een structuurvisie vast stellen, ook al is het ruimtelijk beleidskader verouderd (er staat geen sanctie op het niet hebben van een structuurvisie). Deze gemeenten stellen andere prioriteiten, waaronder het actualiseren van bestemmingsplannen.

Snellere planologische besluitvorming

Een ander belangrijk doel van de Wro is versnelling van de planologische besluitvorming, en dan vooral versnelling van de bestemmingsplanprocedure (zie hoofdstuk 1 voor een uitgebreide analyse). Hiertoe is de goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten afgeschaft, alsook de mogelijkheid tot het indienen van 'bedenkingen' tegen dit besluit. Dit heeft in ieder geval gevolgen voor de duur van het formele deel van de bestemmingsplanprocedure. Onder de oude WRO zaten er gemiddeld nog 46 weken tussen het ontwerpbestemmingsplan en goedkeuring door Gedeputeerde Staten, nu gaan er gemiddeld slechts 17 weken voorbij tussen ontwerp en vaststelling van het projectbesluit en het bestemmingsplan door de gemeenteraad (of in het geval van het projectbesluit soms door het college van B en W).³ Hierbij valt wel op dat de procedure in de grote steden (G32) gemiddeld ruim twee weken langer duurt dan in de overige gemeenten. Vermoedelijk heeft dit te maken met de doorgaans langere aanlevertermijnen van vergaderstukken aan de gemeenteraad. Daarnaast is het mogelijkwerijs zo dat projecten in de grotere steden gemiddeld genomen groter zijn qua omvang en complexiteit.

Als we een uitsplitsing maken naar projectbesluit en bestemmingsplan, dan valt op dat het eerste gemiddeld twaalf weken in beslag neemt, terwijl bestemmingsplannen gemiddeld negentien weken nodig hebben. Dit heeft zonder twijfel te maken met het feit dat vaststelling van het projectbesluit veelal wordt gedelegeerd aan het college van B en W. Projectbesluit- en bestemmingsplanprocedures worden hiermee naar schatting sneller doorlopen dan de zelfstandige projectprocedure (artikel 19 lid 1 WRO), maar langzamer dan procedures op grond van artikel 19 lid 2

WRO. Overigens kan het verschil in proceduretijd tussen artikel 19 lid 2 WRO enerzijds en het bestemmingsplan en het projectbesluit (Wro) anderzijds nooit groot zijn, aangezien ook eerstgenoemde ten minste zes weken (termijn terinzagelegging) duurde.

In het evaluatieontwerp hebben we verondersteld dat de versnelling van de bestemmingsplanprocedure mogelijk deels teniet zou worden gedaan door meer en langer durende beroepsprocedures. Immers, Gedeputeerde Staten en de VROM-Inspectie zouden met het wegvallen van de goedkeuring hun toevlucht kunnen nemen tot beroepsprocedures, voorafgegaan door zienswijzen, wanneer gemeenten beslissingen nemen die hen onwelgevallig zijn. Hiervan is nog niets gebleken. De Raad van State heeft in 2008 en 2009 slechts 35 uitspraken gedaan over bestemmingsplannen onder de Wro. Bij geen van deze plannen was de provincie of de rijksoverheid appellant. Ook hielden de 35 beroepsprocedures nauwelijks verband met de veranderingen van de Wro ten opzichte van de WRO.

Een ander mogelijk bijeffect van de versnelling van de bestemmingsplanprocedure is dat het vooroverleg langer gaat duren. Aangezien er aan het vooroverleg geen formele termijnen zijn verbonden, laat staan dat de duur ervan centraal wordt geregistreerd, kunnen we geen kwantitatieve uitspraken doen over de duur van het vooroverleg. Uit de interviews met gemeenten is vooralsnog niet gebleken dat het vooroverleg substantieel langer duurt vanwege de Wro. Wel geven gemeenten, provincies en Rijk aan dat het belang ervan is toegenomen. Ook geven respondenten, vooral bij gemeenten, aan dat het voortraject in de loop van de jaren wél langer is geworden vanwege het toenemende aantal onderzoeksverplichtingen, die onder andere gelden op het gebied van bodemgesteldheid, waterhuishoudingsaspecten, luchtkwaliteit, flora en fauna, en archeologische waarden. Dit heeft echter niks met de overgang van de WRO naar de Wro te maken.

Met de invoering van de Wro kunnen hogere overheden ook gebruikmaken van het bestemmingsplan, dat nu inpassingsplan wordt genoemd. Voor de rijksoverheid komt het inpassingsplan onder andere in de plaats van de project-planologische kernbeslissingen. De sectordepartementen gaven aan dat het inpassingsplan een aanmerkelijke versnelling betekent ten opzichte van de vaak langdurige procedure voor planologische kernbeslissingen (zie hoofdstuk 4). Een belangrijk verschil is dat over een planologische kernbeslissing ook door de Kamer moest worden besloten, daar waar het inpassingsplan alleen instemming behoeft van de relevante sectorminister en de minister van VROM.

Doelen afdeling grondexploitatie

Beter kostenverhaal

Met de komst van de afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4 Wro) heeft het kostenverhaal een verbeterd publiekrechtelijk sluitstuk gekregen. Kostenverhaal is verplicht voor bestemmingsplannen en projectbesluiten die een bouwplan (bouwtitel) bevatten.⁴ Voor de introductie van de wet was kostenverhaal bij private grondontwikkeling niet goed geregeld. Baatbelasting werkt vanwege de complexiteit en de maatschappelijke weerstand niet goed, en langs privaatrechtelijke weg kan alleen op basis van vrijwilligheid kostenverhaal worden

overeengekomen. Met het verbeterde publiekrechtelijk sluitstuk kan het worden afgedwongen, iets wat ook een schaduwwerking blijkt te hebben op kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg. Dit geldt ten eerste voor de kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro); deze kostensoortenlijst biedt ook een leidraad voor privaatrechtelijk kostenverhaal. Dit levert meer transparantie voor kostenverhaal in het algemeen. Ten tweede kan de publiekrechtelijke weg als 'stok achter de deur' worden gebruikt. *Free riding* kan en moet hierdoor worden voorkomen.

De mogelijkheid en plicht tot kostenverhaal geldt niet alleen voor gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten, maar ook voor de equivalenten op provinciaal en rijksniveau. In de door ons bestudeerde onderzoeksperiode hebben provincies en het Rijk nog geen gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Bij de provinciale en rijksinpassingsplannen gaat het vaak niet om bouwactiviteiten en is de exploitant bovendien vaak, zoals bij een provinciale weg, het bestuursorgaan. Kostenverhaal is in het eerste geval niet afdwingbaar en in het tweede geval niet nodig. Wel heeft de provincie Noord-Holland de eerste stappen gezet naar woningbouwontwikkeling van de Bloemendalerpolder, alwaar kostenverhaal in beeld kan komen. We richten ons hier verder alleen op gemeenten.

Van alle projectbesluiten en bestemmingsplannen die in 2008 en 2009 onder de Wro zijn vastgesteld, hadden er bijna 2.200 een bouwtitel, 53 procent van het totale aantal vastgestelde plannen/besluiten in die periode. Van alle plannen met een bouwtitel zijn er slechts 50 waarbij gelijktijdig een exploitatieplan is vastgesteld; dit is slechts 4 procent van alle plannen met een bouwtitel. Dit betekent dat bij het overgrote deel van de plannen kostenverhaal anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld via de uitgifteprijs (in het geval van gemeentelijke grondexploitatie), of via het bouwclaimmodel, een publiek-private samenwerkingsconstructie), een erfpachtovereenkomst of een anterieure overeenkomst. De preferentie voor het privaatrechtelijk spoor is in lijn met de voorkeur hiervoor die is uitgesproken bij de parlementaire behandeling (Van Buuren et al. 2008). Bij de privaatrechtelijke overeenkomsten kan soms wel sprake zijn van de eerdergenoemde schaduwwerking van kostenverhaal via het publiekrechtelijke exploitatieplan.

De afdeling grondexploitatie gaat uit van het principe dat de exploitant moet betalen voor de kosten die ten behoeve van de exploitatie worden gemaakt, mits deze kosten proportioneel, toerekenbaar en profijtelijk zijn voor die exploitant. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat er tot op heden in het algemeen geen problemen zijn geweest met het verhalen van alle kosten; het systeem wordt als sluitend ervaren. *Free riding* is bij de ondervraagde gemeenten nog niet voorgekomen, maar deed zich voor de komst van de Wro ook niet of nauwelijks voor. Wel wordt aangegeven dat het proportionaliteitscriterium – de te verhalen kosten mogen niet hoger zijn dan de opbrengsten – ertoe leidt dat er in krimpregio's en bij herstructureringsprojecten soms minder kan worden verhaald dan de gemaakte kosten. Ook blijkt dat het bovenplanse kostenverhaal op basis van een structuurvisie nog nauwelijks is ontwikkeld. Wel geven sommige gemeenten aan er in de toekomst gebruik van te willen maken. Zij stuiten daarbij op problemen bij het bepalen van wat bovenplanse kosten zijn en hoe de samenhang moet worden aangetoond tussen het exploitatiegebied en het gebied ten behoeve waarvan de kosten moeten worden verhaald.

De kostensoortenlijst blijkt in de praktijk veelal als een soort minimumvariant te fungeren: publiekrechtelijk zijn de kostensoorten de minimale en maximale kosten, privaatrechtelijk kan worden overeengekomen dat er meer wordt verhaald dan minimaal noodzakelijk is volgens deze kostensoortenlijst. Een aantal gemeenten verhaalt standaard een vast bedrag per vierkante meter uitgeefbare grond ten behoeve van een fonds bovenwijkse – niet te verwarren met bovenplanse – voorzieningen. Alhoewel niet duidelijk is of deze vorm van kostenverhaal voldoet aan het criterium van ‘toerekenbaarheid’, leidde het tot op heden bij die gemeenten niet tot conflicten met ontwikkelende partijen. Mocht de bijdrage aantoonbaar opgelegd blijken in ruil voor bestemmingswijziging en mocht een ontwikkelende partij na het tekenen van de overeenkomst dergelijke bijdragen willen aanvechten, dan bestaat de kans dat zij succesvol kan onderbouwen dat sprake is van een ‘onverschuldigde betaling’, zoals dat in het verleden bijvoorbeeld expliciet gold voor het verhalen van planschade.

Meer dan de vraag of het lukt om alle kosten te verhalen, speelt bij sommige gemeenten de vraag of het moeten verzekeren van kostenverhaal wel altijd gewenst is. Dit geldt vooral bij kleine plannen. Het is in die gevallen de vraag of het in beeld brengen en doorberekenen van de kosten opweegt tegen de kosten zelf. Soms (bijvoorbeeld in Roosendaal en De Ronde Venen) stelt de gemeente slechts een exploitatieplan op omdat zij vreest anders niet te voldoen aan de wettelijke verplichting tot het opstellen van dit type plan, terwijl daar vanuit het gemeentelijk beleid op het gebied van kostenverhaal en regie bij locatie- en gebiedsontwikkeling geen noodzaak toe is. Het leidt evenwel tot een belasting van het ambtelijk apparaat en van de exploitant. De vraag rijst of de wettelijke verplichting tot kostenverhaal ten aanzien van alle gronden waarop nieuwe bouwplannen als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening zijn voorzien, achteraf bezien wel zo gelukkig is geweest. Een tegemoetkoming aan gemeenten die het moeten opstellen van een exploitatieplan in bepaalde situaties meer als een last dan als een voordeel ervaren, zou kunnen zijn om de wettelijke verplichting te wijzigen in een wettelijke bevoegdheid (zie ook Minderhoud & Grundmeijer 2010).⁵ Een theoretisch nadeel hiervan zou kunnen zijn dat gemeenten kosten naar willekeur gaan verhalen op exploitanten. Een andere oplossing zou kunnen zijn om artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (zie ook paragraaf 2.1) aan te passen en de drempelwaarde voor een bouwplan (bouwtitel) te verhogen. De hoeveelheid plannen met een bouwtitel (53 procent van alle plannen) geeft aan dat er al snel sprake is van verplicht kostenverhaal.

Doelen op provinciaal en rijksniveau

Decentraal wat kan, centraal wat moet

De ruimtelijke ordening is van oudsher decentraal van opzet (WRR 1998). Het decentraliteitsprincipe is ook in de huidige wet terug te vinden. Er wordt in de Wro echter ook nadrukkelijk ruimte geboden om bovenlokale problemen ook bovenlokaal – provinciaal of nationaal – aan te pakken. Hiertoe heeft elke bestuurslaag dezelfde instrumenten tot zijn beschikking: de structuurvisie, het bestemmingsplan en het projectbesluit. Daarnaast kunnen het Rijk en de provincies ook nog gebruiken van de aanwijzingsbevoegdheid (zowel reactief als proactief) en van de

mogelijkheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, in respectievelijk een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of een provinciale verordening. Wat van belang is, bepaalt elk bestuursniveau zelf, mits in lijn met het bovenliggende bestuursniveau. In eerste instantie gebeurt dat in de structuurvisie, die verplicht is voor alle bestuurslagen en voor het gehele territorium. Er zijn reeds vijf provinciale structuurvisies – soms omgevingsvisies genoemd – vastgesteld onder de Wro. Provincies die nog geen structuurvisie hebben vastgesteld, hebben er een in voorbereiding of achten het voormalige streekplan – nu structuurvisie – nog voldoende actueel. Dat laatste geldt ook voor het Rijk. Zo is de *Nota Ruimte* met de inwerkingtreding van de Wro in plaats van een planologische kernbeslissing een structuurvisie geworden. Naast het visiedeel dient volgens de wet elke structuurvisie een uitvoeringsdeel te bevatten, waarin staat hoe het beleid zal worden uitgevoerd; dit deel kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een uitvoerings- of realisatieparagraaf. Voor de *Nota Ruimte* is de beleidsuitvoering verwoord in de later vastgestelde Realisatieparagraaf.

Een structuurvisie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld en niet voor de decentrale bestuursniveaus. Dit geldt wel voor de algemene regels in verordeningen en AMvB's; bestemmingsplannen moeten in 2013 in lijn zijn gebracht met deze algemeen verbindende voorschriften. Hier speelt de discussie over 'centraal wat moet' dan ook het meest expliciet.

De AMvB Ruimte is in de periode na inwerkingtreding van de Wro voor het Rijk de belangrijkste bevoegdheid gebleken voor het proactief waarborgen van nationale ruimtelijke belangen. In de eerste tranche van de AMvB Ruimte wordt het beleid van de *Nota Ruimte* en van andere planologische kernbeslissingen, waaronder het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen en Ruimte voor de Rivier, 'beleidsneutraal' vertaald. Enerzijds wordt hierbij gebruikgemaakt van directe regels; deze gelden voor bestemmingsplannen en hebben onder andere betrekking op de afbakening van Rijksbufferszones en de radarzoning. Anderzijds bevat de AMvB Ruimte indirecte, getrapte regels die gelden voor de provinciale verordeningen, en daarmee indirect voor bestemmingsplannen. Hiertoe behoren bijvoorbeeld regels voor de bundeling van verstedelijking en voor de Ecologische Hoofdstructuur. De bedoeling is dat de AMvB Ruimte in het najaar van 2010 in werking treedt; de Tweede Kamer heeft de AMvB Ruimte na de val van het kabinet-Balkenende IV niet controversieel verklaard. Inmiddels is ook de tweede tranche in voorbereiding. Hierin zal ook nieuw beleid worden opgenomen.

Negen provincies hebben een verordening vastgesteld of in voorbereiding. Ze hebben de vele beleidsregels die naast het streekplan werden gebruikt om bestemmingsplannen te toetsen – zoals de nota's planbeoordeling – op een enkele uitzondering na laten vervallen. Net als het Rijk bij de AMvB Ruimte, kiezen de meeste provincies er ook bij de verordening voor om de oude streekplannen op een beleidsneutrale manier in het nieuwe document te vertalen. De reden dat provincies en het Rijk hiervoor kiezen, is dat een verordening en een AMvB voor een langdurige juridische doorwerking van het ruimtelijk beleid zorg dragen, anders dan bijvoorbeeld de proactieve aanwijzing, die alleen voor specifieke gevallen kan worden ingezet en haar werking verliest nadat het bestemmingsplan is aangepast. Daarnaast verwachten veel provincies alleen op basis van een verordening een eventuele reactieve aanwijzing aan gemeenten te kunnen geven.

Voor reactieve aanwijzingen geldt een dubbele motiveringsplicht: ten eerste moet worden aangegeven welke provinciale belangen een reactieve aanwijzing met het oog op een 'goede ruimtelijke ordening' noodzakelijk maken; ten tweede moet aannemelijk worden gemaakt dat de aanwijzingsbevoegdheid pas wordt ingezet nadat andere ter beschikking staande bevoegdheden zijn benut. De meeste provincies leggen die tweede voorwaarde – in lijn met de toelichting van de minister in de Kamer – uit als een noodzaak tot het opstellen van algemene regels (een verordening). Een andere reden om een verordening vast te stellen, is de verplichting die voortvloeit uit de indirecte, getrapte regels van de AMvB Ruimte. Zo geeft de AMvB aan dat de provincies een verordening moeten maken waarin ze de SER-ladder voor bedrijventerreinen opnemen.

Niet voor elke provincie zijn dit voldoende redenen om een verordening te maken. Drie provincies wensen geen provinciebrede verordening vast te stellen: Limburg, Drenthe en Flevoland. Limburg maakt met elke gemeente een bestuursafpraak, passend bij de bestuurscultuur. De provincie verwacht op basis van die afspraken in het uiterste geval een reactieve aanwijzing te kunnen geven. De provincie Drenthe beschouwt de structuurvisie als voldoende basis voor een reactieve aanwijzing. Flevoland, ten slotte, heeft geen provinciebrede verordening, maar één gebieds-specifieke verordening voor de ecologische verbindingszone Oostvaarderswold. Voor de rest van het grondgebied gelden beleidsregels (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht), die de provincie wanneer noodzakelijk wil gebruiken als basis voor een reactieve aanwijzing.

De Wro biedt provincies de mogelijkheid tot het vormen van beleid en het stellen van normen, maar beoogt daarnaast dat provincies waar nodig de verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van ruimtelijk beleid. Dit kan door een projectbesluit of een bestemmingsplan (inpassingsplan) vast te stellen. Van het projectbesluit is nog geen gebruik gemaakt. Net als gemeenten zien provincies en het Rijk dit als dubbel werk ten opzichte van het bestemmingsplan. Vastgestelde inpasingsplannen zijn er wel op zowel provinciaal als rijksniveau (respectievelijk negen en een); daarnaast zijn er veel in voorbereiding. In het algemeen worden inpasingsplannen gemaakt voor provinciale of rijksprojecten die gemeentegrensoverstijgend zijn, zoals provinciale wegen, projecten in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier, of het plan voor de aanleg van een 380kV-hoogspanningslijn. Van bouwplannen zoals bedoeld in de afdeling grondexploitatie is bij de provinciale inpasingsplannen zoals eerder gezegd vooralsnog geen sprake; provincies zijn dus nog niet in aanraking gekomen met kostenverhaal. Wel kan het idee van de provincie Noord-Holland om de planvorming en grondexploitatie van de Bloemendalerpolder ter hand te nemen, in plaats van de gemeenten Weesp en Naarden, gevolgen hebben voor de relatie centraal-decentraal. Het gaat hier om de zeggenschap over de inrichting van de openbare ruimte die na ontwikkeling zal worden overgedragen aan de gemeente.

Meer proactief, minder reactief

Het is moeilijk om reactief en proactief handelen uit elkaar te halen. Zo veronderstellen veel provincies dat de reactieve aanwijzing alleen kan worden ingezet als eerst andere, proactieve bevoegdheden (zoals de provinciale verordening) zijn benut. Aan de andere kant kunnen verordeningen worden gebruikt om reactief te handelen. Een verordening waarin veel wordt gekozen voor verbodsbepalingen in

combinatie met de mogelijkheid tot ontheffing, biedt de optie om te reageren op initiatieven van gemeenten. En ook een proactief instrument als het inpassingsplan kan reactief worden ingezet als een gemeente geen uitvoering wenst te geven aan een provinciale of rijkswens. Wel kunnen we kijken in hoeverre bestuursorganen het nodig achten om na de proactieve waarborging via reactieve instrumenten toe te zien op naleving.

Sommige provincies wijzen op het toegenomen belang van goed vooroverleg om eventuele strijdigheid met nationaal en provinciaal beleid bij gemeenten aanhangig te maken. Via de bespreking van voorontwerpbestemmingsplannen in de provinciale planologische commissie – in verband met de provinciale bevoegdheid tot het verlenen (of onthouden) van goedkeuring aan bestemmingsplannen – konden (onder de WRO) veel wensen en eisen van provincies en het Rijk worden meegenomen bij het vaststellen van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Nu zou het verplichte vooroverleg op basis van artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening die rol over moeten nemen. Dat dit (nog) niet altijd lukt – gemeenten sturen niet altijd hun bestemmingsplannen op in de vooroverlegfase – blijkt wel uit de substantiële stijging in het aantal ingediende zienswijzen van de VROM-Inspectie. In absolute zin is het aantal van 75 bescheiden te noemen, temeer omdat een deel van die zienswijzen verband houdt met moeten wennen aan de nieuwe spelregels en rolverdeling.

Ook provincies kunnen, bij afwezigheid van het goedkeuringsbesluit, zienswijzen gebruiken als middel om toe te zien op naleving van het provinciale beleid. Van deze mogelijkheid wordt zeer geregeld gebruikgemaakt, zij het dat de verschillen tussen de provincies groot zijn. Zo heeft de provincie Zuid-Holland vele zienswijzen ingediend (127 in 2009), ook als er geen bezwaren waren tegen het bestemmingsplan, en zijn andere provincies zoals Drenthe (4 in 2009) juist zeer terughoudend geweest. Zienswijzen hebben tot op heden nog niet geleid tot uitspraken door de Raad van State waarbij het Rijk of de provincie de appellant was. Het is afwachten hoe dit zich verder ontwikkelt.

Reactieve aanwijzingen zijn er al wel geweest, zij het nog in beperkte mate. Het Rijk heeft slechts één reactieve aanwijzing gegeven, bij vermeende strijdigheid van een bestemmingsplan van de gemeente Margraten met het beleid voor Nationale Landschappen. De provincies hebben in de onderzoeksperiode bij elkaar elf reactieve aanwijzingen gegeven, waarvan er acht zijn gegeven door de provincie Noord-Brabant. Als we dit afzetten tegen de onthouding van goedkeuring onder de WRO – in 2007 onthielden alle provincies gezamenlijk 274 keer geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan het bestemmingsplan –, dan kan worden gesteld dat er vooralsnog terughoudend wordt omgegaan met deze bevoegdheid. Van ‘seriële’ aanwending van de aanwijzingsbevoegdheid, waartegen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp werd gewaarschuwd, is (vooralsnog) geen sprake. Uit de gesprekken met Rijk, provincies en gemeenten werd duidelijk dat de stap van beroep en reactieve aanwijzing ongewenst en vaak niet nodig is, omdat gemeenten het ontwerpbestemmingsplan aanpassen op basis van de ingediende zienswijze. Behalve voor proactieve waarborging van belangen, kunnen Rijk en provincies met de nieuwe Wro inpassingsplannen (en projectbesluiten) reactief inzetten als een gemeente het door hen gewenste grondgebruik niet wil realiseren. Van dit gebruik van het inpassingsplan zijn in dit onderzoek nog geen voorbeelden gevonden. Nagenoeg alle plannen worden vastgesteld door hogere overheden vanwege evident bovenlokaal belang, en in goed overleg met gemeenten.

In het eerder gepubliceerde evaluatieontwerp is ook aandacht besteed aan mogelijke neveneffecten van het belang dat wordt gehecht aan proactieve waarborging van beleid via verordeningen. Vooraf toonden gemeenten zich bevreesd dat het van tevoren waarborgen in verordeningen zou kunnen leiden tot een dichtgetimmerd provinciaal beleidskader. Daarom is gekeken naar de mate van selectiviteit en de mate van gedetailleerdheid van verordeningen. Hierin vallen geen algemene patronen te ontdekken; proactieve waarborging leidt voornamelijk niet per definitie tot gedetailleerde en weinig selectieve verordeningen. Zo is de provincie Gelderland relatief selectief in de thema's die zij in de verordening behandelt, maar kent zij een vrij grote mate van detailsturing bij sommige thema's, zoals glastuinbouw. Overijssel is de minst selectieve provincie, maar stuurt niet gedetailleerd. Ook is het niet zo dat provincies op alle thema's even gedetailleerd sturen. Zo stuurt Zeeland naar verhouding vrij gedetailleerd op het gebied van woningbouw en vrij weinig op het gebied van bedrijventerreinen.

Scheiding visievorming en normstelling

De wet beoogt een duidelijke scheiding aan te brengen tussen beleid en normstelling. Waar streekplannen en planologische kernbeslissingen onder de WRO normstelling in de vorm van zogeheten concrete beleidsbeleidsbeslissingen konden bevatten, zijn onder de Wro de structuurvisies en de juridisch bindende maatregelen de jure van elkaar gescheiden. Toch is de grens de facto niet zo scherp. Allereerst is het zo dat er rechtsgevolgen kunnen worden ontleend aan de structuurvisie. Zo kan de visie een basis bieden voor de vestiging van het voorkeursrecht (op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten, WVG) en voor bovenplans kostenverhaal. Van die laatste bevoegdheid hebben Rijk en provincies nog geen gebruikgemaakt. En ook op gemeentelijk niveau zijn in dit onderzoek geen voorbeelden gesignaleerd van gemeenten die de structuurvisie gebruiken als basis voor bovenplans kostenverhaal dat verder gaat dan op basis van de drie criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) mogelijk is. Wel gaven sommige gemeenten aan hier in de toekomst mee aan de slag te willen gaan. Van het voorkeursrecht hebben provincies tot op heden slechts drie keer gebruikgemaakt, en het Rijk nog geen enkele keer. Gemeenten maken er echter royaal gebruik van; zij deden dit overigens ook al voor de intrede van de Wro (Segeren 2007). Tot slot is er nog een derde mogelijk rechtsgevolg, namelijk dat de provincie een reactieve aanwijzing geeft op basis van de structuurvisie. De provincie Drenthe acht dit zeer goed mogelijk, andere provincies betwisten dit.

Verder is het zo dat de algemene regels beleidsmatige aspecten vertonen die discretionaire ruimte bieden. Dit zien we vooral in de provinciale verordeningen, waarin soms sprake is van globale aanduidingen op een plankaart of van niet scherp gedefinieerde begrippen en regels. Dit geldt ten dele ook voor de AMvB Ruimte waarin sommige indirecte regels een globaal beleidsmatig karakter hebben. Daarnaast vindt enige vervaging plaats doordat sommige verordeningen veelal a priori voor de verbodsbepaling kiezen, met daaraan gekoppeld een ontheffingsbepaling. Enerzijds leidt dit tot onzekerheid, anderzijds biedt het flexibiliteit.

Toekomstige evaluaties

In 2011 en 2013 volgen de tweede en de derde rapportage in het kader van de ex-durante evaluatie Wro door het PBL. Het rapport in 2013 zal net als het voorliggende rapport de wet integraal evalueren. Het tweede rapport, dat eind 2011 zal uitkomen, zal selectiever zijn en zijn gericht op de onderdelen waar zich de meeste veranderingen ten opzichte van de eerste rapportage voordoen. Hierbij beperken we ons niet tot de Wro, maar kijken we ook naar andere wetten, in het bijzonder de Crisis- en Herstelwet en de Wabo waarvan de invloed tegen die tijd zichtbaar zal zijn. Er zal niet alleen aandacht worden besteed aan de invloed van deze wetten op de doelbereiking van de Wro, maar ook aan de doelen zelf. Met de komst van deze wetten zijn sommige doelen van de Wro immers veranderd of minder belangrijk geworden. Het meest pregnant is dit zichtbaar bij het belang dat aan het bestemmingsplan wordt gehecht. In het wetsontwerp van de Wro lag het primaat nog bij het bestemmingsplan en een planmatige ruimtelijke ordening, de Crisis- en Herstelwet probeert het gebruik van het projectbesluit juist te bevorderen.

Noten

- 1) De stijging van het gebruik van artikel 19 lid 1 WRO in 2008 wordt primair veroorzaakt door de komst van de Wro. Veel gemeenten (en provincies) gaven er de voorkeur aan om bouwplannen in procedure te brengen onder het oude wettelijke regime. Een van de redenen was het verplichte kostenverhaal bij bouwplannen onder de Wro.
- 2) Met de Crisis- en Herstelwet wordt de structuurvisie ook verplicht voor lokale en (boven) regionale projecten van nationale betekenis, die krachtens deze wet zijn aangewezen (artikel 2.21 CHW).
- 3) Hierbij moet wel worden aangetekend dat – anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Wro – extreem lange en vertraagde planprocedures nog niet in dit gemiddelde zijn meegenomen. Het gemiddelde zou dus nog naar boven kunnen worden bijgesteld. Dit laat echter onverlet dat er een aanmerkelijke versnelling is opgetreden ten opzichte van de oude wet.
- 4) In het Besluit ruimtelijke ordening is bepaald wanneer sprake is van een bouwplan (zie ook hoofdstuk 2).
- 5) Artikel 6.12, lid 1 zou dan als volgt kunnen luiden: “De gemeenteraad kan een exploitatieplan vaststellen voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.’ Lid 2 van artikel 6.12, waarin wordt aangegeven dat lid 1 vervalt indien kostenverhaal anderszins is verzekerd, kan vervallen, aangezien daarin thans de uitzonderingen op de plicht om een exploitatieplan vast te stellen, zijn vermeld.

Verdieping



Gemeentelijk instrumentarium



In dit hoofdstuk gaan we in op de instrumenten die gemeenten onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ter beschikking staan bij het voeren van ruimtelijk beleid. Het gaat hierbij vooral om normstellende instrumenten als het bestemmingsplan, het projectbesluit en de beheersverordening, maar ook om de relatie tussen deze en de structuurvisie, die bedoeld is voor het vastleggen van ruimtelijk beleid. We bekijken in hoeverre gemeenten erin slagen de doelstellingen van de Wro te bereiken. In de eerste paragraaf geven we een kort overzicht van de belangrijkste veranderingen in de wet ten opzichte van de oude situatie. Daarna wordt in paragraaf 1.2 de aanpak van het empirisch onderzoek naar de uitvoeringsdoelen van de Wro besproken. In de twee laatste paragrafen wordt de effectiviteit van de twee belangrijkste uitvoeringsdoelen van de wet ten aanzien van het gemeentelijk instrumentarium besproken. Dit zijn respectievelijk Primaat terug bij het bestemmingsplan (paragraaf 1.3) en Versnelling planologische besluitvorming (paragraaf 1.4).

1.1 Veranderingen in het stelsel

Binnen het oude stelsel weken gemeenten vaak af van het bestemmingsplan door vrijstellingen te verlenen, vooral op basis van artikel 19. Als dit artikel werd toegepast, dan moest het bestemmingsplan worden herzien – zo was de bedoeling. In de praktijk bleef de herziening echter meestal achterwege en werd dus niet aan deze zogenoemde anticipatie-eis voldaan (Van Damme et al. 1997).

In 2000 is daarom een wetswijziging doorgevoerd waarbij artikel 19 lid 1 WRO een zelfstandige projectprocedure werd; de anticipatie-eis verviel. Daarbij werd artikel 19 lid 2 toegevoegd. Daar waar bij artikel 19 lid 1 WRO een specifieke ‘verklaring van geen bezwaar’ van Gedeputeerde Staten (GS) nodig was, gold bij artikel 19 lid 2 WRO een ‘algemene verklaring van geen bezwaar’ voor specifieke gevallen, of GS gaven aan onder welke omstandigheden een verklaring van geen bezwaar was vereist. Deze wetswijziging leidde tot twee verschillende toepassingen.

De eerste toepassing van artikel 19 lid 2 WRO heeft geleid tot provinciale lijsten van gevallen die doorgaans net iets groter waren dan die waren opgenomen in de kruimellijst in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) (op basis van artikel 19 lid 3 WRO). Door de tweede toepassing van artikel 19 lid 2 WRO is een praktijk ontstaan van gevallen waarbij de provincie en de VROM-inspectie al op basis van het voorontwerp- of ontwerpbestemmingsplan bepaalden of vrijstelling mocht

worden verleend. Deze gevallen hoefden dan niet meer de uitgebreide zelfstandige procedure van artikel 19 lid 1 WRO te doorlopen (zie bijlage 3).

Van zowel artikel 19 lid 1 als lid 2 WRO werd veelvuldig gebruikgemaakt, veel meer dan van het bestemmingsplan (Buitelaar & Sorel 2009). In de Memorie van Toelichting bij de Wro wordt gesteld (pagina 2) dat door deze vorm van projectbesluitvorming de ruimtelijke samenhang in het gedrang is gekomen. Met de Wro wordt geprobeerd het bestemmingsplan en zijn dubbelfunctie – de sturingsfunctie en de waarborgfunctie – belangrijker te maken.

Hiertoe bevat de Wro een aantal bepalingen. Zo is het bestemmingsplan nu verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied, en niet alleen voor het buitengebied (gebied buiten de bebouwde kom). Daarnaast krijgen gemeenten een sanctie opgelegd als zij een bestemmingsplan niet tijdig herzien (dat wil zeggen binnen tien jaar). Het gemeentelijke recht om leges te innen vervalt dan. Ook kan een belanghebbende onder de Wro vragen om herziening van het vigerende bestemmingsplan en moet de gemeente haar weigering motiveren.¹ Om het bestemmingsplan belangrijker te maken en ruimtelijke ontwikkelingsprocessen sneller te laten verlopen, zijn de formele termijnen van de nieuwe bestemmingsplanprocedure ingekort. De meeste tijd wordt bespaard door de goedkeuring door Gedeputeerde Staten te laten vervallen en daarmee de mogelijkheid weg te nemen om tegen dat besluit een bedenking in te brengen. De bekorting van de bestemmingsplanprocedure past niet alleen bij het doel om het bestemmingsplan belangrijker en aantrekkelijker te maken, maar ook bij het doel om de planologische besluitvorming te versnellen.

In het wetsontwerp was alleen plek ingeruimd voor het bestemmingsplan als basis voor vergunningverlening. Vrijstellingen op basis van artikel 19 lid 1 én lid 2 WRO kwamen te vervallen. Later is daar onder druk van gemeenten en projectontwikkelaars het projectbesluit aan toegevoegd. Zij voorzagen immers dat ook de eenvoudige en versnelde procedure niet altijd geschikt zou zijn om veranderingen in bestemming en gebruik voortvarend door te voeren. Ook de Raad van State adviseerde aanvulling met een projectprocedure omdat daaraan, volgens de Raad, in de praktijk behoefte was. Het projectbesluit kan worden gezien als de opvolger van artikel 19 lid 1 WRO.² Artikel 19 lid 2 WRO heeft geen opvolger gekregen. Het projectbesluit kent echter wel een aantal nadelen. De formele procedure van het projectbesluit tussen ontwerp en vaststelling is exact gelijk aan het bestemmingsplan; hier is dus geen voordeel te behalen. Daarbij kunnen beroepsprocedures tegen een projectbesluit langer uitvallen dan bij het bestemmingsplan, omdat tegen het projectbesluit zowel beroep (bij de rechtbank) als hoger beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) openstaat.³ Bij het bestemmingsplan is alleen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarnaast kent het projectbesluit de verplichting om binnen een jaar nadat het onherroepelijk is geworden een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage te leggen. Indien dit niet gebeurt vervalt het recht om leges te innen. Onder de Crisis- en Herstelwet vervalt deze verplichting weer. Deze wet is echter niet binnen de onderzoeksperiode (1 juli 2008 tot en met 31 december 2009) geïntroduceerd. Hetzelfde geldt voor de Wabo. Het effect van beide wetten was dus nog niet zichtbaar. Er zijn ook een paar voordelen van het gebruik van het projectbesluit. Allereerst wordt door sommigen gesproken over de mogelijkheden voor een vorm van

gefaseerde besluitvorming, waarbij het projectbesluit de eerste fase vormt en het bestemmingsplan de tweede. In de eerste fase wordt de nieuwe bestemming gekozen, daarna kan het project van start gaan en tot slot volgt de definitieve regeling in de vorm van bestemmingsvoorschriften (Janssen 2005). Weliswaar moet ook een projectbesluit een goede ruimtelijke onderbouwing hebben, de relevante onderzoeken moeten zijn uitgevoerd en het bouwplan moet voldoende specifiek zijn, maar nadere detaillering van de voorschriften kan later volgen (Van Buuren 2009a: 587). Daarnaast kan de gemeenteraad het projectbesluit delegeren aan het college van B en W, en dat kan bij een bestemmingsplan niet. Tot slot vindt vaststelling van het projectbesluit en verlening van de bouwvergunning tegelijk plaats, bij het bestemmingsplan zijn dat gescheiden trajecten. Echter, wanneer gemeenten kiezen voor toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling dan geldt dit voordeel ook voor het bestemmingsplan (Van Buuren 2009a: 588). In paragraaf 1.2 zullen we zien dat de voor- en nadelen door gemeenten in de praktijk verschillend worden gewogen.

Er is nog een ander alternatief voor het bestemmingsplan als basis voor vergunningverlening. Om de bestuurslast te beperken en kosten te besparen heeft de Tweede Kamer (naar aanleiding van het amendement-Verdaas c.s.) voor ‘delen van het grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien’ de beheersverordening aan de wet toegevoegd (artikel 3.38 Wro) als alternatief voor het bestemmingsplan. De beheersverordening is nagenoeg vormvrij, wat voor de gemeente voordelen kan bieden. Daartegenover staat dat de beheersverordening alleen mag worden ingezet om het bestaande of het bestemde gebruik vast te leggen (zie Van Buuren et al. 2008: 135-136). Dit sluit de mogelijkheid van een beheersverordening uit. De Wro maakt het evenwel mogelijk, naast de mogelijkheid van het bestemmingsplan, om een projectbesluit te vertalen in een beheersverordening. In plaats van een bestemmingsplan, zij het naar verwachting alleen voor reeds gerealiseerde projecten (Nijmeijer 2008: 23). In paragraaf 1.2 zullen we hier een voorbeeld van zien.

Uit het bovenstaande kunnen we twee belangrijke uitvoeringsdoelen van de Wro destilleren.⁴ Het eerste doel is om het bestemmingsplan het belangrijkste – zij het niet meer het enige – integratiekader op gemeentelijk niveau te laten worden (paragraaf 1.3). Het andere doel is de planologische besluitvorming sneller te laten verlopen (paragraaf 1.4).

1.2 Aanpak empirisch onderzoek

Aan de hand van empirisch onderzoek is gekeken naar het doelbereik; in hoeverre worden de doelen van de Wro gehaald? Het onderzoek betreft een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (zie ook Buitelaar & Sorel 2009). Hoe het kwantitatieve onderzoek is aangepakt, wordt per thema besproken. Voor het kwalitatieve onderzoek hebben we verschillende gemeenten onderzocht. De specifieke vragen worden ook per inhoudelijk onderdeel besproken. In deze paragraaf geven we aan waar de selectie van gemeenten op is gebaseerd.

Gemeente	Provincie	Bestemmingsplannen	Projectbesluiten	Totaal
Lochem	Gelderland	26	3	29
Den Haag	Zuid-Holland	21	6	27
Haarlem	Noord-Holland	12	2	14
Wierden	Overijssel	5	20	25
Venlo	Limburg	1	19	20
Emmen	Drenthe	18	0	18
Tilburg	Noord-Brabant	17	1	18
Heerenveen	Friesland	5	9	14
Groningen	Groningen	11	0	11
Tholen	Zeeland	9	2	11
Lelystad	Flevoland	9	0	9
Zeist	Utrecht	4	5	9
Haarlem	Noord-Holland	12	2	14
Zoetermeer	Zuid-Holland	4	2	6

Het gaat om het aantal ontwerpbestemmingsplannen en -projectbesluiten tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 onder de Wro.

Er is voor gekozen om twaalf verschillende gemeenten te selecteren op basis van de diversiteit in het gebruik van de planfiguren uit de nieuwe Wro. Het doel was niet om een representatieve steekproef te trekken vanwaaruit statisch significante uitspraken worden gedaan voor alle gemeenten. Het doel was om inzicht te krijgen in de overwegingen en de causale mechanismen bij het gebruik van de Wro. Uitgangspunt bij de keuze van de gemeenten was dat er in absolute zin relatief veel planologische besluiten onder de nieuwe Wro waren vastgesteld; dit duidt er namelijk op dat de gemeenten relatief veel ervaring hebben met de wet. Het gaat hierbij om het gebruik van de wet in de periode 1 juli 2008 tot en met 1 juli 2009.⁵ Binnen die groep is onderscheid gemaakt tussen gemeenten die ervaring hebben met zowel bestemmingsplannen als projectbesluiten, gemeenten die tot nu toe voornamelijk bestemmingsplannen hebben gemaakt, en gemeenten die tot nu toe vooral projectbesluiten hebben genomen. Daarnaast hebben we ervoor gekozen om uit elke provincie één gemeente te selecteren, in verband met de vragen die betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en de provincie. De wijze waarop de provincie omgaat met de Wro heeft invloed op het handelen van de gemeente (en andersom). Dit heeft uiteindelijk geleid tot de selectie zoals die is weergegeven in tabel 1.1.

De vragen die we hebben gesteld zijn tot stand gekomen op basis van het evaluatieontwerp (Buitelaar & Sorel 2009) en een pilotcase. Die laatste was gemeente Zoetermeer. Ook al maakt de gemeente geen onderdeel uit van de geselecteerde gemeenten, we verwijzen in de tekst toch zo nu en dan naar de ervaringen aldaar.

1.3 Primaat terug bij het bestemmingsplan

De Wro werd onder andere ingevoerd om het primaat terug te brengen bij het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moest het belangrijkste normstellende document worden en moest zijn dubbelfunctie hervinden. Om te kijken of het eerste tot op heden al is gelukt hebben we, conform het eerdere evaluatieontwerp, gekeken naar de verhouding tussen het projectbesluit en het bestemmingsplan, naar de aard van de bestemmingsplannen, en de mate waarin de voorraad bestemmingsplannen wordt geactualiseerd.

1.3.1 Gebruik bestemmingsplan versus gebruik projectbesluit en beheersverordening

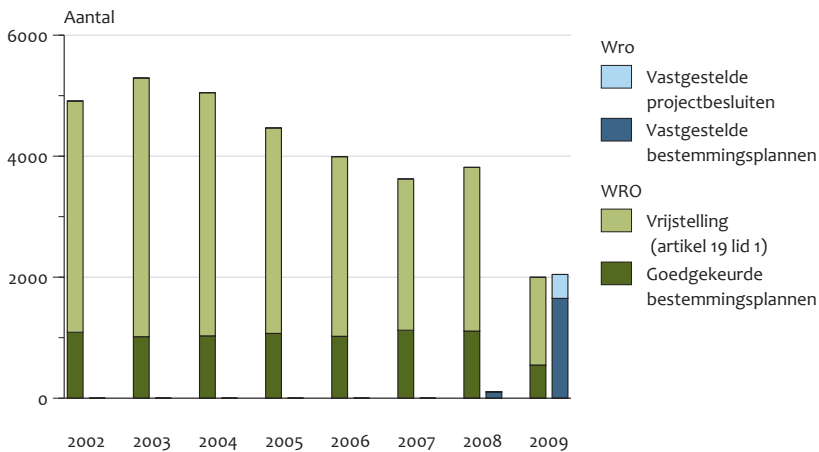
Het bestemmingsplan zou belangrijker moeten worden dan zijn alternatieven: het projectbesluit en de beheersverordening, daar waar dat onder de oude WRO primair de vrijstelling op basis van een verklaring van geen bezwaar door GS (artikel 19 lid 1) en vrijstelling op basis van artikel 19 lid 2 WRO waren.⁶ Om te kijken of hier ook sprake van is, hebben we getracht een landsdekkend overzicht te krijgen van het gebruik van de instrumenten.

Voor het gebruik van artikel 10 WRO (bestemmingsplan) en artikel 19 lid 1 WRO (vrijstelling) maken we gebruik van de gegevens die provincies verstrekten; onder de WRO verleenden GS immers goedkeuring, respectievelijk een verklaring van geen bezwaar. Voor de data van het projectbesluit en het bestemmingsplan maken we gebruik van de publicaties in de *Staatscourant*, hetgeen voor beide instrumenten verplicht is. Van artikel 19 lid 2 WRO en de beheersverordening onder de Wro zijn geen landsdekkende data beschikbaar.

In het evaluatieontwerp is een schatting gemaakt van het gebruik op basis van een steekproef (Buitelaar & Sorel 2009). Hieruit kwam naar voren dat artikel 19 lid 2 WRO in recente jaren vermoedelijk meer gebruikt werd dan het bestemmingsplan en artikel 19 lid 1 WRO. Het gebruik van de beheersverordening hebben we via andere manieren proberen te achterhalen.⁷

Artikel 19 lid 1 WRO werd veelvuldig gebruikt, ruim twee, soms drie keer zo veel als het bestemmingsplan. De daling in het gebruik van artikel 19 lid 1 tussen 2003 en 2007 houdt voornamelijk verband met de toename in het gebruik van artikel 19 lid 2 WRO, dat aan het einde vermoedelijk vaker werd toegepast dan lid 1 (Buitelaar & Sorel 2009; VROM-inspectie 2010). In 2008 zien we weer een toename van het aantal artikel 19-procedures (lid 1) met ruim 200. Deze wordt veroorzaakt doordat veel gemeenten en provincies ervoor kozen om voor 1 juli 2008 nog gebruik te kunnen maken van de WRO.

De stijging van het aantal artikel 19-procedures komt met name door de enorme toename in de provincie Noord-Holland (+178 ten opzichte van 2007), en in iets mindere mate Zuid-Holland (+62 ten opzichte van 2007). In de provincie Gelderland zette de neerwaartse trend zich voort (-114 ten opzichte van 2007). Enkele gemeenten die wij spraken gaven aan dat onbekendheid met de Wro – met name de afdeling grondexploitatie – ten grondslag lagen aan de voorkeur plannen nog net onder het regime van de WRO in procedure te brengen. Het gebruik van artikel 19 lid 1 WRO is in 2009 substantieel afgenomen, en zal snel tot nagenoeg nul zijn gereduceerd.



Bij de bestemmingsplannen onder de oude WRO gaat het om door Gedeputeerde Staten goedgekeurde bestemmingsplannen, bij de nieuwe Wro om door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen. Bron: Provincies, *Staatscourant*;⁸ bewerking PBL

Als we kijken naar het gebruik van de Wro dan valt op dat het projectbesluit aanzienlijk minder wordt gebruikt dan artikel 19 lid 1 WRO. Daar waar artikel 19 lid 1 WRO twee tot drie keer zo veel gebruikt wordt als het bestemmingsplan, wordt het projectbesluit heel wat keren minder gebruikt dan het bestemmingsplan. In 2008 werden er onder de Wro 9 projectbesluiten vastgesteld tegen 101 bestemmingsplannen (1 staat tot 11). In 2009 was de verhouding 397 tegenover 1648 (1 staat tot 4). Ook al lijkt het projectbesluit in anderhalf jaar tijd aan populariteit te hebben gewonnen, het bestemmingsplan blijft de preferente route.

Op basis van het gegeven dat artikel 19 lid 2 WRO is weggefallen, en de bevinding dat hiervan veel gebruik werd gemaakt, had mogen worden verwacht dat het gebruik van zowel bestemmingsplannen als projectbesluiten hoger zou liggen dan nu het geval is. Het is zeer wel mogelijk dat de financiële en economische crisis heeft geleid tot een reductie in het aantal plannen. Die afname zien we namelijk ook terug in het aantal verleende bouwvergunningen. In 2009 werden ruim 72.000 bouwvergunningen voor woningen afgegeven daar waar dat in zowel 2007 als 2008 ruim 87.000 vergunningen waren (CBS Statline). Verderop komen ook andere mogelijke oorzaken aan de orde.

De beheersverordening wordt nauwelijks gebruikt. Volgens onze informatie zijn er in de periode tussen de inwerkingtreding van de wet en 31 december 2009 slechts twee beheersverordeningen vastgesteld: in Heerenveen en Geldrop-Mierlo. In Heerenveen is de beheersverordening gebruikt als tussenstap tussen projectbesluit en bestemmingsplan, om de legessanctie af te wenden (zie verderop voor meer uitleg). In Geldrop-Mierlo is de beheersverordening gebruikt om het bestaande gebruik van gronden in het buitengebied vast te leggen, zoals dit is ontstaan na toepassing van de Regeling Beëindiging Veehouderijen.

Afweging gebruik bestemmingsplan en projectbesluit

Op basis van de gesprekken met twaalf gemeenten hebben we meer inzicht gekregen in de factoren en overwegingen die het relatieve gebruik van deze instrumenten verklaren.

Er worden dus relatief veel bestemmingsplannen vastgesteld. Maar de cijfers zeggen niets over de omvang van deze plannen. De wet geeft hier geen voorschriften voor. De omvang kan variëren van het gehele grond- of buitengebied tot enkele percelen. Een bestemmingsplan kan een partiële herziening van een bestaand plan inhouden of een bestaand plan geheel vervangen, zoals vaak gebeurt bij het bestemmingsplan buitengebied. Een bestemmingsplan kan ook een samenvoeging zijn van meerdere bestaande bestemmingsplannen of gedeelten daarvan, indien sprake is van onderlinge samenhang of om pragmatische redenen. Daarnaast kwamen we in een aantal casussen (gemeente Emmen, Groningen en Heerenveen) een voorbeeld van een facetbestemmingsplan (ook wel paraplubestemmingsplan genoemd) tegen. Dit is een plan dat voor een bepaald onderdeel (bijvoorbeeld parkeren) meerdere of alle bestemmingsplannen binnen een gemeente vervangt. In paragraaf 1.3.2 besteden we meer aandacht aan het type plan en de omvang van bestemmingsplannen. In deze paragraaf gaat het vooral om de achterliggende factoren bij het gebruik van het bestemmingsplan ten opzichte van het projectbesluit.

Er vindt niet altijd een afweging plaats tussen het bestemmingsplan en het projectbesluit. Alle gemeenten die we spraken zijn bezig met het actualiseren van hun bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen worden logischerwijs vervangen door nieuwe bestemmingsplannen. Ook vindt geen afweging plaats wanneer het lokale planologisch regime in lijn moet worden gebracht met de provinciale verordening of de AMvB; dan kan alleen voor een bestemmingsplan of beheersverordening, en dus niet voor een projectbesluit, worden gekozen (artikel 4.1 lid 2 en artikel 4.3 lid 2 Wro).

De afweging tussen projectbesluit en bestemmingsplan vindt wél plaats bij het mogelijk maken van ontwikkelinitiatieven. Tijdens de behandeling van de Wro in de Tweede Kamer is twijfel gerezen over de geschiktheid van het bestemmingsplan voor het voortvarend realiseren van concrete projecten die in het bestemmingsplan niet zijn voorzien en is gepleit voor een aanvullend projectbesluit dat uitvoering van een project mogelijk maakt, vooruitlopend op de aanpassing van het bestemmingsplan. Ondanks het algemene beeld dat er relatief weinig gebruikgemaakt wordt van het projectbesluit, blijkt uit de gesprekken met de gemeenten dat het beleid dat zij voeren ten aanzien van het projectbesluit uiteen loopt. Enkele gemeenten hebben besloten het projectbesluit categorisch uit te sluiten. Andere gemeenten hanteren een vaste beleidslijn ten aanzien van de keuze voor een bestemmingsplan of een projectbesluit. Soms is deze beleidslijn expliciet vastgesteld door de gemeenteraad. Ook zijn er gemeenten die per geval beslissen welke planfiguur zal worden gebruikt. Daarnaast zagen we twee gemeenten (Zeist en Lochem) die niet met projectbesluiten willen werken, maar ze ook niet volledig uit willen sluiten, en die een ontmoedigingsbeleid voeren om projectontwikkelaars ervan af te brengen om te verzoeken om een projectbesluit. Dit gebeurde door hogere leges te vragen voor een projectbesluit dan voor een bestemmingsplan. Daarnaast eisten deze gemeenten dat de projectontwikkelaar een kant-en-klaar projectbesluit indient dat voldoet aan alle eisen die voor een bestemmingsplan gelden (en dat dus ook bouw- en gebruiksvoorschriften bevat), zodat het werk voor het bestemmingsplan al is

gedaan en de gemeente geen extra kosten heeft. Bijkomend voordeel is dat er dan tegen het opvolgende bestemmingsplan geen zienswijzen mogen worden ingediend, en daarmee ook geen beroep mag worden aangetekend. Beroep is alleen toegestaan tegen dat deel van een bestemmingsplan dat zijn grondslag niet vindt in het daaraan voorafgaande projectbesluit (artikel 3.14 Wro).⁹

Er is ook diversiteit in de wijze waarop gemeenten omgaan met delegatie van het projectbesluit aan het college van B en W. Zo zijn er gemeenten waar de raad het projectbesluit niet heeft gedelegeerd. In één gemeente, die geen projectbesluiten wil nemen, is wel de bevoegdheid om projectbesluiten te weigeren gedelegeerd. Sommige gemeenteraden willen alle projectbesluiten nemen en er zijn gemeenteraden die precies hebben omschreven in welke gevallen delegatie is toegestaan. Soms houdt de gemeenteraad voorlopig projectbesluiten aan zich, om te zien hoe de praktijk zich ontwikkelt. Wanneer het projectbesluit niet is gedelegeerd, vervalt het voordeel van snelheid. Een projectbesluit kan dan zelfs langer duren dan een bestemmingsplan door het beroep in twee instanties. In de gemeenten waar geen delegatie had plaatsgevonden, werd ook nauwelijks gebruikgemaakt van het projectbesluit.

Er werden verschillende argumenten aangevoerd die pleiten voor of tegen respectievelijk het bestemmingsplan en het projectbesluit.

- **Waarom het bestemmingsplan en niet het projectbesluit?**

Allereerst is daar het tijdsargument. Gemeenten kiezen vaak het bestemmingsplan in plaats van het projectbesluit omdat het projectbesluit als dubbel werk wordt ervaren. De verplichting om binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen, zag een aantal gemeenten als een onnodige en onwenselijke verlenging van de planologische besluitvorming. Ook het beroep in twee instanties tegen het projectbesluit, dat negatieve gevolgen heeft voor de duur van de besluitvorming, wordt als nadeel genoemd.

Gekoppeld aan het tijdsargument is het kostenargument. Immers, als iets langer duurt, dan kost het ook meer geld. De legessanctie (artikel 3.13 Wro) voegt hier nog een kostenargument aan toe. Deze sanctie bracht gemeenten ertoe om het projectbesluit te vermijden. Het vaststellen van een projectbesluit betekent volgens sommige gemeenten zowel uitstel van het innen van de leges voor plan- en apparaatskosten voor het maken van het projectbesluit (inclusief alle vereiste onderzoeken), als uitstel van het innen van bouwleges; de gemeenten lijden daardoor renteverlies en ze moeten een legesadministratie bijhouden. In één gemeente (Lelystad) wilde men het risico niet nemen dat de ontwikkelaar na een jaar failliet zou gaan en de plankosten voor het projectbesluit op niemand zouden kunnen worden verhaald. Om zich tegen dit risico in te dekken kunnen gemeenten overigens ook kiezen voor de verplichting van een bankgarantie.

Ook onzekerheid speelt een rol bij de keuze voor het bestemmingsplan in plaats van voor het projectbesluit. Tussen de vaststelling van het projectbesluit en het ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan passeert de nodige tijd (in principe hooguit een jaar) waarin van alles kan gebeuren. Soms worden er in die periode nieuwe eisen gesteld vanuit de sectorregelgeving of is de fysieke situatie veranderd, waardoor de verplichte vooronderzoeken opnieuw moeten worden uitgevoerd. Aan de andere kant beperkt het projectbesluit de beleidsvrijheid van de

	Wijziging	Uitwerking	Ontheffing	Nadere eisen	Totaal
Aantal plannen	140	9	202	129	209
Percentage	67%	4%	97%	62%	

Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl; bewerking en analyse PBL

gemeenteraad bij het daaropvolgende bestemmingsplan. De gemeente Groningen merkt op dat wanneer de gemeenteraad bij de behandeling van dat bestemmingsplan aanpassingen wil die niet in overeenstemming zijn met het voorafgaande (gedelegeerde) projectbesluit, dat onvermijdelijk consequenties heeft, zoals het moeten uitkeren van planschade.¹⁰ Daarnaast geven sommige gemeenten aan de voorkeur te geven aan postzegelplannen boven projectbesluiten, omdat ze met postzegelplannen al de nodige routine hebben opgebouwd. Het is niet meer werk dan een kleine aanpassing van de plankaart of een kleine aanpassing van de voorschriften; voor de rest wordt het oude plan overgenomen.

Tot slot is flexibiliteit een factor die gemeenten laten meewegen. Er zijn gemeenten die een voorkeur hebben voor het bestemmingsplan omdat het meer mogelijkheden biedt tot binnenplanse flexibiliteit dan het projectbesluit. Onder de Wro zijn hiervoor vier mogelijkheden benoemd (artikel 3.6 lid 1 Wro): de wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht, de binnenplanse ontheffing en de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen. Op basis van een analyse van de 209 vastgestelde bestemmingsplannen die digitaal zijn opgenomen in www.ruimtelijkeplannen.nl weten we dat er, behoudens de mogelijkheid tot het opnemen van een uitwerkingsplicht, veel gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande flexibiliteitsbepalingen (zie tabel 1.2). Met name de binnenplanse ontheffingsmogelijkheid wordt veelvuldig gebruikt.

▪ **Waarom het projectbesluit en niet het bestemmingsplan?**

De gemeenten die wel vaak kiezen voor het projectbesluit, waaronder Venlo, Wierden en Heerenveen, zagen meer voordelen in het projectbesluit dan in het bestemmingsplan. Bekorting van de planologische besluitvorming lijkt het belangrijkste argument. Deze wordt op verschillende manieren nagestreefd.

In de gesprekken met gemeenten werd een paar keer genoemd dat het handig kan zijn als de gemeenteraad de vaststelling van het projectbesluit kan delegeren aan het college van B en W. Door te delegeren kan in meer of mindere mate tijdswinst geboekt worden, omdat het College doorgaans frequenter vergadert dan de gemeenteraad. In de gemeenten die wij spraken varieerde de vergaderfrequentie van de gemeenteraad van 3 tot 5 weken. In paragraaf 1.4 zullen we zien dat dit ook werkelijk aanzienlijke tijdswinst oplevert. Ook is de kans op weerstand tegen het plan kleiner bij delegatie; de politieke oppositie besluit dan immers niet mee. Een andere reden om te kiezen voor een projectbesluit blijkt de behoefte aan gefaseerde besluitvorming. Gemeenten die bezig waren met het opstellen van een bestemmingsplan voor een groot gebied dat nog niet in alle opzichten was uitgekristalliseerd, hadden via het projectbesluit alvast ontwikkelingen toegestaan waarover al consensus bestond. Deze ontwikkelingen hoefden dan niet te wachten op de planvorming voor het hele gebied, de bouw- of aanlegvergunning kon meteen

worden verleend. Van Buuren (2009a: 587) geeft aan dat dit alleen kan wanneer het bouwplan voldoende gedetailleerd is. Ook geldt voor het projectbesluit net als voor het bestemmingsplan de eis van een goede ruimtelijke onderbouwing en moeten de verplichte vooronderzoeken zijn uitgevoerd naar bodemgesteldheid, waterhuishoudingsaspecten, luchtkwaliteit, flora en fauna, archeologische waarden en eventueel andere zaken. Maar verder kan volstaan worden met enige specifieke voorschriften en beperkingen ten aanzien van het project; de meer specifieke bouw- en gebruiksvoorschriften volgen later. De gemeente Tilburg gaat ervan uit dat indien een bestemmingsplan al in ontwikkeling is, er met projectbesluiten op het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd, zelfs als de ontwikkeling van dit plan niet binnen een jaar tot een ontwerp zal leiden. De termijn waarop een ontwerp ter inzage moet liggen kan dan worden verlengd en de gemeente loopt dan ook geen gevaar van legesverlies.¹¹

Ook op een andere manier pasten gemeenten fasering toe. Alle gemeenten zijn onder de nieuwe Wro verplicht om hun ruimtelijke plannen te actualiseren. In 2013 mag geen van de gemeentelijke plannen ouder zijn dan tien jaar, op straffe van het niet mogen innen van leges. Alle gemeenten waar we mee hebben gesproken zijn bezig met het actualiseren van het bestemmingsplannenbestand. Een methode om dat efficiënt te doen, is het scheiden van conservering en ontwikkeling. Verouderde plannen werden door sommige gemeenten opnieuw vastgesteld zonder dat er nieuwe ontwikkelingen in werden opgenomen. Deden die zich voor in de periode van actualisering, dan werden ze uit het plan gehaald en werd voor het betreffende gebied een apart postzegelplan of een projectbesluit gemaakt. Een projectbesluit kan de voorkeur hebben wanneer de actualisering zover is gevorderd dat zeker is dat binnen een jaar het geactualiseerde plan kan worden vastgesteld, en er dus geen gevaar van legesverlies is. Kleine afwijkende ontwikkelingen kunnen dan sneller worden gerealiseerd met een projectbesluit dan met een postzegelplan. De gemeente Wierden heeft met de inspectie, de provincie en het waterschap geregeld dat ook het vooroverleg bij het projectbesluit mag worden overgeslagen wanneer dit in het kader van de actualisering al heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Wierden gespecificeerd dat in een gebied waarvoor een bestemmingsplan in voorbereiding is tussentijdse projectbesluiten zijn toegestaan, mits er voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft bij het (voor)ontwerp geen zienswijzen zijn ingediend. Deze beslissing heeft geleid tot circa 30 projectbesluiten in het buitengebied en het centrumgebied waarvoor lange tijd een ontwerp ter visie had gelegen, maar waar de planvorming al jaren stil lag. De timing luistert nauw. Wanneer de procedure van een bestemmingsplan te ver gevorderd is om nog aanpassingen in het plan te verwerken, dan ligt een projectbesluit als methode om de besluitvorming te versnellen niet meer voor de hand. Dan moet de ontwikkeling wachten totdat het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld en kan het project worden gerealiseerd met onmiddellijke aanpassing van het nieuwe plan door een partiële herziening. De gemeente Wierden verwachtte geen projectbesluiten meer te zullen nemen wanneer de betreffende bestemmingsplannen eenmaal zijn vastgesteld. Eén gemeente (Zoetermeer) probeerde de ontwikkelaar te vragen om zijn bouwaanvraag uit te stellen tot het moment dat zeker was dat er binnen een jaar een bestemmingsplan kan zijn, maar in de praktijk lukt dat niet altijd. Dat doet wel afbreuk aan de slagvaardigheid die met de Wro werd beoogd.

Een andere gemeente rekende erop dat bij een bouwplan de plankosten zouden worden verhaald via een exploitatieovereenkomst, zodat men zich over leges-verlies geen zorgen zou hoeven maken. Bij bouw- of aanlegplannen waarbij de gemeente zelf de initiatiefnemer is (een voorbeeld is Emmen), of bij plannen in laagdynamische gebieden, is de mogelijkheid tot het innen van leges niet of nauwelijks aan de orde.

Aangetekend dient te worden dat de Wabo en de Crisis- en Herstelwet verandering zouden kunnen brengen in de verhouding tussen het projectbesluit en het bestemmingsplan. Door de Wabo zal het projectbesluit opgaan in de omgevingsvergunning (Bregman 2008). Hierdoor zullen mogelijk meer projectbesluiten worden vastgesteld dan nu het geval is. Door de Crisis- en Herstelwet, die op 31 maart 2010 in werking is getreden, zal de verplichting om binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage te leggen, op straffe van het niet meer mogen innen van leges, komen te vervallen. Ook hierdoor zou het gebruik van het projectbesluit toe kunnen nemen. Of hiermee de verhouding zoals die er was tussen artikel 19 lid 1 WRO en het bestemmingsplan (artikel 10 WRO) zal terugkeren, is nog niet duidelijk.

Gebruik beheersverordening

Van de gemeenten die zijn geïnterviewd had alleen de gemeente Heerenveen een beheersverordening gemaakt. Het betrof een groot gebied waarvoor een bestemmingsplan in de maak is. Vooruitlopend op deze planvorming is voor één perceel een projectbesluit genomen vanwege een bouw aanvraag die afweek van het vigerende bestemmingsplan. Om legesverlies te voorkomen is meteen daarna voor dit perceel een beheersverordening vastgesteld. Wanneer het bestemmingsplan eenmaal klaar is, vervangt dit ook de beheersverordening. De beheersverordening is hier dus gebruikt om de besluitvorming te faseren en legesverlies te voorkomen. Uit de gesprekken met dertien gemeenten blijkt dat vrijwel geen van deze gemeenten van plan is te gaan werken met de beheersverordening. Uitzondering is de gemeente Den Haag, die van plan is in 2010 zeven beheersverordeningen te maken voor groengebieden en laagdynamische stedelijke gebieden. Hierdoor hoopt de gemeente efficiëntiewinst te behalen in het actualiseringstraject. In tegenstelling tot het bestemmingsplan, waarvoor veel verplichte onderwerpen moeten worden behandeld, is de beheersverordening vormvrij; ook is het traject korter omdat er geen beroep mogelijk is. Voor grotendeels monofunctionele duingebieden en parken is bovendien de inventarisatie van de bestaande situatie niet veel werk. Zeer kleine ingrepen passen volgens de gemeente Den Haag wel in de beheersverordening en mochten zich toch grotere ontwikkelingen voordoen dan kan men altijd verzoeken om een projectafwijkingbesluit of buiten toepassingverklaring van de beheersverordening.

Andere gemeenten voeren pragmatische en principiële bezwaren aan voor het feit dat zij niet willen werken met de beheersverordening en liever kiezen voor een conserverend bestemmingsplan. Om te beginnen zeggen gemeenten dat ze geen enkel gebied hebben waar zich geen ontwikkeling zal voordoen. Voorts voorzien sommige gemeenten planschade indien alleen het bestaande en niet het bestemde gebruik wordt toegestaan. Rechtsgeleerden geven aan dat wanneer er op het moment van vaststelling van de beheersverordening voor het betreffende gebied

een bestemmingsplan geldt, bestaand gebruik mag worden opgevat als het in het bestemmingsplan *toegelaten* gebruik (Van Buuren et al. 2008; Nijmeijer 2008). De vraag is of gedupeerden planschade kunnen eisen in het geval dat alleen wordt gekozen voor het feitelijk gebruik.

Ook verwachten sommige gemeenten dat het maken van een beheersverordening bijna net zo veel werk en tijd kost als een bestemmingsplan. Hoewel er voor een beheersverordening geen voorbereidende onderzoeken hoeven te worden gedaan, vergt een beheersverordening een gedetailleerde inventarisatie van het bestaande gebruik. En ook een beheersverordening bestaat uit een plankaart, een toelichting en voorschriften. Wanneer in een gebied een oud bestemmingsplan geldt, zal een gemeente de systematiek van de bestemming aan willen passen aan de nieuwe standaarden.

Een aantal gemeenten heeft principiële bezwaren tegen de beheersverordening omdat er in het geval van een verordening geen rechtsbescherming is (zie ook van Buuren 2008: 143). Dat strookt volgens die gemeenten niet met de fundamentele waarden van de rechtstaat. Zowel bij het vastleggen van het bestaande gebruik als bij het vastleggen van het toegestane gebruik moeten burgers in de gelegenheid worden gesteld om in beroep te gaan als zij menen dat zij in hun belang worden geschaad. Zeker in dichtbevolkte gebieden heeft het toestaan of verbieden van kleine afwijkingen van het bestaande gebruik al snel consequenties voor omwonenden.

Om al deze pragmatische en principiële redenen geven vrijwel al onze gesprekspartners de voorkeur aan het bestemmingsplan, en in mindere mate aan het projectbesluit, boven de beheersverordening. Wellicht komt er verandering in het gebruik van de beheersverordening. Ongeveer gelijktijdig met de publicatie van dit rapport komt de VNG met een modelbeheersverordening, die volgens de VNG mogelijkheden van de beheersverordening laat zien die het aantrekkelijker maken om er een vast te stellen.

1.3.2 Aard van de planologische maatregelen

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat gemeenten meer van het bestemmingsplan gebruik zijn gaan maken. Het projectbesluit blijkt een veel minder aantrekkelijk alternatief; de beheersverordening blijkt onaantrekkelijk. Statistisch gezien is het bestemmingsplan dus het belangrijkste normstellende instrument. Of hiermee ook de waarborgfunctie en de sturingsfunctie van het bestemmingsplan in ere worden hersteld (pagina 19 van de Memorie van Toelichting), en of de projectbesluitvorming wordt beperkt (pagina 2 van de Memorie van Toelichting) is echter de vraag. Dit hangt namelijk af van de manier waarop bestemmingsplannen worden gebruikt. Om die reden is onderzoek gedaan naar de aard van de bestemmingsplannen die onder de Wro zijn vastgesteld.

Om vast te stellen welke soorten bestemmingsplannen kunnen worden onderscheiden, is gebruikgemaakt van de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Sinds 1 januari 2010 dienen alle bestemmingsplannen daarop gepubliceerd te worden volgens uniforme standaarden. Voor die datum was het nog niet verplicht, al waren er wel al de nodige gemeenten die vooruitlopend op de verplichting hun plannen op de website publiceerden. In de periode 1 juli 2008 tot en met 31 december 2009 zijn er 209 onder de Wro vastgestelde bestemmingsplannen gepubliceerd op deze site. Dit is 12 procent van het totale aantal plannen dat in deze periode onder de Wro is

vastgesteld. De gepubliceerde plannen zijn aan een nadere analyse onderworpen om te kijken in hoeverre ze planmatig zijn.

Wij onderscheiden vier typen bestemmingsplannen:¹² het projectbestemmingsplan (ook wel postzegelplan genoemd), het conserverende bestemmingsplan, het planmatige bestemmingsplan en het reparatiebestemmingsplan. Mengvormen kunnen ook voorkomen (zie tabel 1.3). Er zijn verschillende indicatoren gebruikt om tot een typering van de plannen te komen. Allereerst is dat de plannaam. Ten tweede is dat het doel van een bestemmingsplan zoals beschreven in de plantoelichting. En tot slot is dat de bestemmingsplankaart in combinatie met de luchtfoto (zie figuur 1.2). Uit deze indicatoren is de aard van het plan afgeleid. Hierna worden de indicatoren per plantype besproken.

- **Projectbestemmingsplan (postzegelplan)**

Het doel van het plan is het mogelijk maken van een specifieke ruimtelijke ontwikkeling, c.q. van een ruimtelijk project. De uitvoering hiervan is concreet en op korte termijn te verwachten. Daarnaast vallen de plangrens en de projectgrens doorgaans samen. En tot slot biedt de plannaam aanknopingspunten. Vaak wordt een dergelijk plan aangeduid met de woorden ‘Bestemmingsplan X, *Partiële herziening Y*’. Met een partiële herziening wordt bedoeld dat de ruimtelijke ontwikkeling niet past in het oorspronkelijke bestemmingsplan en dat het plan voor deze ontwikkeling wordt aangepast voor die bepaalde locatie. Binnen het grote bestemmingsplan (bijvoorbeeld een bestemmingsplan voor een buitengebied of voor een historisch centrum), wordt een kleiner nieuw bestemmingsplan gemaakt.

- **Conserverend bestemmingsplan**

Een conserverend bestemmingsplan wordt opgesteld om de huidige of de bestemde situatie (opnieuw) vast te leggen. Het actualiseren van de bestemmingsplanvoorraad is een belangrijk motief voor het opstellen van dit type plan. In lijn hiermee kenmerken deze plannen zich door een hoge mate van detaillering op de plankaart, op perceelsniveau; de plankaart heeft veel weg van een stadsplattegrond. Daarnaast is er weinig plaats voor ruimtelijke ontwikkelingen. De mogelijkheid hiervoor wordt wel vaak opengehouden via flexibiliteitsbepalingen in het plan (uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, ontheffing of mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen).

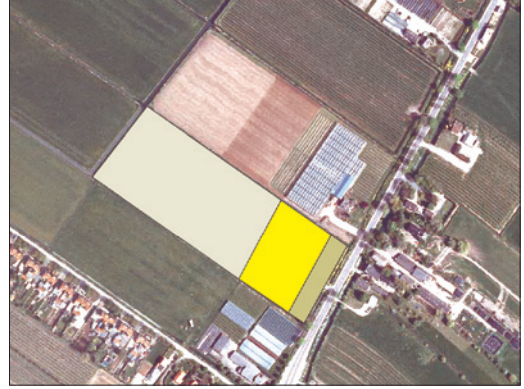
- **Planmatig bestemmingsplan**

Een planmatig bestemmingsplan is niet gericht op de directe uitvoering van een ruimtelijke ontwikkeling. De bouwmogelijkheden zullen gefaseerd benut worden door verschillende partijen. Bij bedrijventerreinen wordt bijvoorbeeld vaak een bestemming vastgelegd, terwijl de ondernemers die zich er gaan vestigen nog moeten worden gevonden. Het plan werkt sturend voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

- **Reparatiebestemmingsplan**

Een kleine categorie bestemmingsplannen heeft als doel het ‘repareren’ van onderdelen van een plan. Een voorbeeld hiervan is het aanpassen van een geluids- of veiligheidscontour.

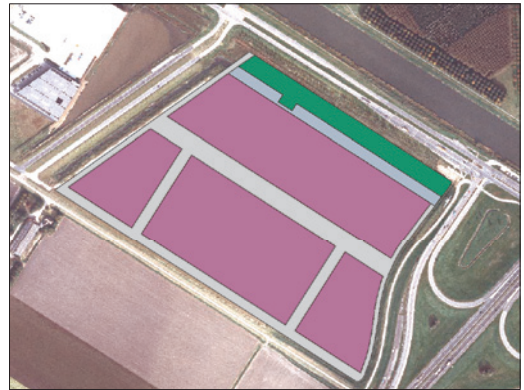
Projectbestemmingsplan ('postzegelplan')



Conserverend bestemmingsplan



Planmatig bestemmingsplan



Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl

Tabel 1.3

Het type bestemmingsplan naar dominante ruimtegebruiksfunctie

Type plan	Dominante gebruiksfunctie				Totaal
	Wonen	Werken	Groen	Overig	
Conserverend	16	7	9	41	73
Conserverend/projectmatig	2	1	0	1	4
Planmatig	10	1	1	4	16
Projectmatig	60	5	12	33	110
Projectmatig/planmatig	1	0	1	0	2
Reparatie	3	0	0	1	4
Totaal	92	14	23	80	209

Het gaat in deze tabel om dominante functies; andere functies dan de categorie aangeeft, kunnen in die plannen wel voorkomen maar zijn van ondergeschikt belang. De categorie 'groen' omvat plannen voor landbouw, recreatie of natuur. De categorie 'overig' omvat gemengde plannen, plannen voor maatschappelijke functies en infrastructuurplannen.

Bron: www.nieuweplannen.nl; bewerking en analyse PBL

Bestemmingsplannen kunnen dus worden onderverdeeld in typen op grond van het belangrijkste doel dat de gemeente ermee wil bereiken. Een ander criterium is de dominante ruimtegebruiksfunctie, onderverdeeld naar wonen, werken, groen en overige functies. We hebben de 209 vastgestelde bestemmingsplannen die tussen 1 juli 2008 en 31 december 2009 zijn gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl geanalyseerd naar type en dominante gebruiksfunctie. Het resultaat van deze analyse is te vinden in tabel 1.3. In aanvulling hierop hebben we gekeken naar de omvang van de gebieden waar de bestemmingsplannen betrekking op hebben.

Uit tabel 1.3 blijkt dat bestemmingsplannen hoofdzakelijk worden gebruikt om het bestaande gebruik vast te leggen en oude bestemmingsplannen een-op-een te actualiseren (conserverende plannen), of om ontwikkelinitiatieven een formele basis te verschaffen (projectmatige plannen). Bij projectmatige bestemmingsplannen gaat het primair om woningbouwplannen.

De term postzegelplan lijkt bij projectplannen op zijn plaats. De projectplannen bestrijken immers een gemiddelde omvang van 104 hectare, daar waar de conserverende plannen gemiddeld een bijna tien keer zo groot gebied (997 hectare) omvatten. Tot de conserverende plannen behoren vaak plannen voor gemengde stadsdelen (onderdeel van de categorie overig), waaronder oude binnensteden, en bestemmingsplannen voor het buitengebied. Met name die laatste categorie beslaat vaak vele honderden hectaren. Planmatige bestemmingsplannen zoals we die eerder definieerden, komen niet veel voor; het aantal is te klein om een betrouwbare en representatieve gemiddelde omvang (in hectare) te berekenen. Bestemmingsplannen leggen ontwikkelingen, bestaand en bestemd gebruik vast – de waarborgfunctie¹³ – maar sturen ontwikkelingen maar zeer beperkt. Dit wil overigens niet zeggen dat er bij de vaststelling van bestemmingsplannen niet wordt gekeken hoe het project past binnen de ruimtelijk context. Dit is veelal een centraal onderwerp van de ruimtelijke onderbouwing van het plan. Projectbesluitvorming en het streven naar ruimtelijke samenhang hoeven niet op gespannen voet met elkaar te staan.

Bestemmingsplannen als vervanging van vrijstellingen

Uit de voorgaande plananalyse blijkt dat bestemmingsplannen hoofdzakelijk of conserverend – in het geval van actualisering van verouderde bestemmingsplannen – of projectmatig van aard zijn en reageren op ontwikkelinitiatieven. We kunnen op basis hiervan niet zeggen of dit nu een verschuiving betekent ten opzichte van de Wro; er kon alleen gekeken worden naar de vastgestelde bestemmingsplannen onder de nieuwe Wro. Uit de gesprekken met gemeenten is wel gebleken dat onder de Wro wordt gekozen voor een (partiële) herziening van het bestemmingsplan, en niet voor een projectbesluit, daar waar voorheen werd gekozen voor een vrijstelling op basis van artikel 19 lid 1 of lid 2 WRO.

Met name artikel 19 lid 2 WRO kende mogelijkheden voor vergunningverlening die nu deels zijn komen te vervallen. Voor een deel worden de provinciale vrijstellingslijsten vervangen door verruiming van de landelijke kruimellijst op basis waarvan ontheffing van het bestemmingsplan kan worden gegeven (artikel 3.23 Wro / 4.1.1 Bro ten opzichte van artikel 19 lid 3 WRO / 20 BRO) (zie bijlage 2). Zo mag nu ontheffing van het bestemmingsplannen worden gegeven aan bouw aanvragen die betrekking hebben op de uitbreiding van bijgebouwen tot maximaal (bruto) 150 vierkante meter, terwijl dit in het oude BRO 25 vierkante meter was. Ook staat de nieuwe kruimellijst veel gebruiksveranderingen toe. Echter, het toepassingsbereik is nog altijd veel beperkter dan die van de oude provinciale lijsten. Zo konden via sommige provinciale lijsten meerdere, of zelfs tientallen woningen worden vergund.

Dientengevolge moeten gemeenten voor gevallen die voorheen met artikel 19 lid 2 konden worden vergund en nu niet binnen de kruimellijst vallen een partiële herziening van het bestemmingsplan (oftewel postzegelplan) maken. Een gemeente (Den Haag) zegt dat vanwege de hogere kosten die dat voor initiatiefnemers betekent in vergelijking met de oude vrijstellingsmogelijkheid, wenselijke projecten soms niet door zijn gegaan. Een andere gemeente (Wierden) gaf aan dat zij in sommige delen van de gemeente particulier initiatief voorlopig de wacht aanzegt. Uit recent onderzoek van de VROM-inspectie (2010: 17) blijken vergelijkbare signalen. Dit onderzoek laat echter ook zien dat er gemeenten zijn die juist heel coulant zijn en zelfs in strijd met het planologische regime vergunningen verlenen.

Het gevolg van veel planaanpassingen in de vorm van partiële herzieningen is dat bestemmingsplannen versnipperd raken. Dit werd door onze gesprekspartners niet als een bezwaar gezien vanwege de actualisering en de digitalisering. Zodra vanaf 2013 voor alle plannen dezelfde plansystematiek wordt gehanteerd, maakt het voor de burger niet uit dat er veel verschillende plannen in een relatief klein gebied liggen. Het verschil tussen de plannen zit 'm alleen nog in de datum waarop het plan moet worden herzien. Ieder plan heeft dus nog wel zijn eigen herzieningsdynamiek, tenzij het door een groter bestemmingsplan op een zeker moment worden 'opgeveegd'. Zo wil de gemeente Gemert-Bakel elk halfjaar de bestemmingsplannen gaan actualiseren; hiermee wordt ook versnippering opgeheven (Binnenlands Bestuur 2010).

Structuurvisie

Het bestemmingsplan is dus slechts in beperkte mate planmatig, en vervult daardoor in beperkte mate zijn sturingsfunctie. Deze functie dient echter ook voor een belangrijk deel door de structuurvisie te worden vervuld (zie pagina 20 Memorie van Toelichting). De structuurvisie moet voor ruimtelijke samenhang zorgen. Het is met de introductie van de Wro verplicht om een structuurvisie vast

te stellen, inclusief een zogeheten realisatieparagraaf. Omdat vaststelling van de structuurvisie niet centraal gepubliceerd hoeft te worden (in de *Staatscourant*), hebben we geen landsdekkend overzicht van de gemeentelijke structuurvisies. Wel laat de VNG-site een overzicht zien van 31 nieuwe structuurvisies, waaronder drie intergemeentelijke (www.vng.nl⁴). Of dit overzicht compleet is, is nog maar de vraag.¹⁵ Daarnaast hoeft een structuurvisie niet onder de Wro te zijn vastgesteld om te kunnen spreken van een structuurvisie onder de Wro. Gemeenten die een structuurplan conform de WRO hadden, hebben nu van rechtswege een Wro-structuurvisie.

Toch lijkt het verplichte karakter van de structuurvisie bij gemeenten niet automatisch te leiden tot het hebben van of het werken aan een structuurvisie. Van de dertien gemeenten die wij spraken, beschikten er drie over een structuurvisie krachtens de Wro. Twee daarvan hadden een realisatie- of uitvoeringsparagraaf in de visie opgenomen. Eén gemeente (Zoetermeer) gaf aan niet van plan te zijn om op korte termijn een structuurvisie te maken, omdat ze de meerwaarde beperkt acht. Deze gemeente heeft het merendeel van de grond in handen, voorziet geen mogelijkheden tot bovenplanse verevening langs de weg van de structuurvisie, en maakt geen grote ontwikkelingen door. Omdat er op het ontbreken van een structuurvisie geen sanctie staat, stelt deze gemeente andere prioriteiten, in het bijzonder het actualiseren van bestemmingsplannen. Weer een andere gemeente (Tholen) geeft aan geen haast te hebben met een structuurvisie en maakt de ruimtelijke afweging op het niveau van het bestemmingsplan. Een aantal gemeenten had recente visies die inhoudelijk dateerden van voor de Wro. Dit zijn bestaande visies die opnieuw zijn vastgesteld onder de Wro, en meestal niet voorzien zijn van een realisatieparagraaf. Er waren zeven gemeenten die een nieuwe structuurvisie in voorbereiding hadden of van plan waren een nieuwe te maken en in afwachting daarvan bleven werken met een buitenwettelijke planfiguur, zoals een stadsvisie of een ontwikkelingsvisie. Voor een goede ruimtelijke afweging vonden de gemeenten het ontbreken van een structuurvisie conform de Wro meestal geen probleem. De meeste geïnterviewden geven ofwel aan dat de afweging plaatsvindt op het niveau van het bestemmingsplan, ofwel dat in het bestemmingsplan wordt verwezen naar de bestaande oude visies die nog steeds leidend zijn voor de uitwerking van beleid in het bestemmingsplan.

1.3.3 Veroudering bestemmingsplannen

In het evaluatieontwerp is al aangegeven dat het bij deze eerste evaluatie geen zin heeft om te kijken in hoeverre het verouderingspercentage van bestemmingsplannen is veranderd ten opzichte van de WRO. Het vizier van gemeenten is veelal gericht op 2013, het jaar waarin alle bestemmingsplannen jonger dan tien jaar moeten zijn. Immers, 2013 is het jaar waarin alle bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 vijf jaar of ouder waren, herzien moeten zijn. Daarom zal er vermoedelijk nog geen noemenswaardig verschil waarneembaar zijn met de mate van veroudering van de bestemmingsplannen onder de oude wet. In het evaluatieontwerp becijferde het PBL op basis van de VROM-brede gemeenteonderzoeken dat van de in totaal 256 onderzochte gemeenten gemiddeld 63 procent van de bestemmingsplannen verouderd is. Verreweg de meeste gemeenten (194 van de 256, ruim 75 procent) hebben een verouderingspercentage van 50 procent of hoger. De VROM-inspectie is bezig met het opzetten van een monitoringsinstrument waarmee de actualiteit van bestemmingsplannen bijgehouden zal worden. In de

gesprekken met de gemeenten is wel gevraagd naar de mate van veroudering en naar de mate waarin zij de actualisering ter hand hebben genomen.

Actualisering in de praktijk

De gemeenten die we spraken, bleken in het verleden weinig prioriteit te hebben gegeven aan het actualiseren van verouderde bestemmingsplannen, omdat ze in de praktijk van die veroudering weinig last hadden. Alleen wanneer gemeenten ontwikkelingen moesten toestaan die zij inmiddels niet gewenst vonden, maar die het bestemmingsplan wel toestond, werd actualisering urgent. Sommige gemeenten voelden zich door de VROM-inspectie aangespoord iets te doen aan de veroudering. Ook overwogen gemeenten dat het voor burgers onoverzichtelijk werd als er binnen een klein gebied uiteenlopende regels en voorschriften golden.

Behalve de gemeente Den Haag gingen verder alle gemeenten ervan uit dat ze 2013 zouden halen. Acht gemeenten hadden al een begin gemaakt met de actualisering van (soms zeer oude) bestemmingsplannen. In zes gevallen heeft de komst van de Wro de gemeenteraden er zelfs toe gebracht extra geld en (externe) capaciteit vrij te maken voor een inhaalslag. Sommige gemeenten vreesden veel geld kwijt te zijn door de legessanctie, andere zijn daar minder bang voor.

Om de vaart erin te houden probeerden sommige gemeenten de verouderde plannen zo veel mogelijk ongewijzigd vast te stellen of alleen met kleine wijzigingen. Voor grotere ontwikkelingen maakte men liever een apart plan (bestemmingsplan of projectbesluit), omdat die het planproces anders te veel ophielden. Bijkomende complicatie bleek de aanpassing van bestemmingsplannen aan de provinciale ruimtelijke verordeningen en de AMvB Ruimte. Het was een aantal gemeenten niet duidelijk op welke termijn ze hun bestemmingsplannen zouden moeten aanpassen. Ook vreesden sommige gemeenten meerdere aanpassingsrondes als gevolg van de tweede tranche van de AMvB Ruimte en de wisselingen in het provinciale bestuur.

Voor een aantal gemeenten is de digitalisering een extra stimulans geweest om te actualiseren. Zij proberen twee vliegen in een klap te slaan. Maar digitalisering vormt soms ook een complicerende factor. Een aantal gemeenten gaf aan dat het een tijd- en geldroevend traject is, dat de actualisering bemoeilijkt. De digitalisering stelt gemeenten voor technische problemen op het gebied van hard- en software. De verplichting om alle stukken elektronisch beschikbaar te stellen kan bijvoorbeeld leiden tot zeer grote bestanden die de apparatuur en de website niet aankunnen. Bovendien maken sommige gemeenten zich zorgen over vormfouten die uit deze verplichting tot digitale kennisgeving voortvloeien, omdat die fouten kunnen leiden tot vernietiging van besluiten door de Raad van State.

De geringe vulling van de website www.ruimtelijkeplannen.nl (12 procent van alle onder de Wro vastgestelde bestemmingsplannen) bevestigt voor een deel de problemen die er rond de digitalisering lijken te bestaan. We hebben maar één gemeente gesproken die al haar plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl had staan. Er zijn overigens ook gemeenten die geprobeerd hebben nog zo veel mogelijk plannen actueel te hebben voor 1 januari 2010, of in elk geval het actualiserings-traject niet te laten wachten op de vorderingen met de digitalisering.

1.4 Versnelling planologische besluitvorming

Een ander doel van de Wro is om de planologische besluitvorming te versnellen. De minimale en maximale termijn zijn in de huidige Wro korter dan in de WRO: 26 weken tot en met de inwerkingtreding van het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad (Wro), tegenover minimaal 39 en maximaal 64 weken tot en met de inwerkingtreding van het goedkeuringsbesluit van GS (WRO) (zie bijlage 3). We hebben gekeken naar hoe de duur van het bestemmingsplan en van het projectbesluit onder de Wro zich verhoudt tot die van het bestemmingsplan en de vrijstellingsmogelijkheden (met name artikel 19 lid 1 en 2) onder de WRO. Alleen kijken naar de formele bestemmingsplan- en projectbesluitprocedure is echter niet voldoende. De verwachting was dat met name het wegvallen van de provinciale goedkeuring effect zou hebben op zowel het vooroverleg als het beroepstraject na vaststelling van het bestemmingsplan of het projectbesluit.

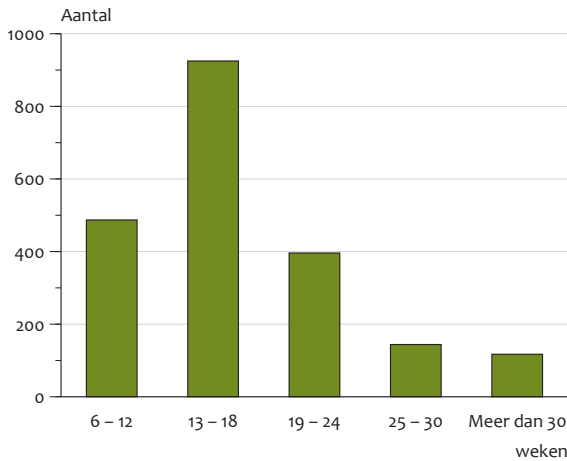
1.4.1 Duur bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures

Op basis van de publicatie van enerzijds ontwerpbestemmingsplannen en ontwerp-projectbesluiten, en anderzijds de (al dan niet gewijzigde) vaststelling van beide planfiguren, kan de duur van het formele deel van de procedure worden gemeten. In het geval van bestemmingsplannen onder de WRO betekent dit de duur tussen het ontwerpbestemmingsplan en het goedkeuringsbesluit door Gedeputeerde Staten. Onder de Wro is het de tijd tussen het ontwerpbestemmingsplan of het ontwerp-projectbesluit en de vaststelling daarvan door de gemeenteraad. In figuur 1.3 is een verdeling te zien van alle plannen onder de Wro, waarvoor we beide publicatiedata hadden (2.066 plannen in totaal). De periode is minimaal 6 weken; dit is de termijn dat het ontwerpbestemmingsplan of -projectbesluit ter inzage ligt.¹⁶

De duur van de bestemmingsplan- en de projectbesluitprocedure is bekort ten opzichte van die van het bestemmingsplan onder de WRO. Lag de gemiddelde doorlooptijd tussen ontwerp en goedkeuring door Gedeputeerde Staten (GS) onder de WRO in de periode 2002-2007 nog op 46 weken (zie de nulmeting in Buitelaar & Sorel 2009: 41-42), nu liggen er nog maar 17 weken tussen ontwerp en (gewijzigde) vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit door de gemeenteraad, of in voorkomende gevallen door het College van B en W bij een projectbesluit. Als we het projectbesluit en het bestemmingsplan splitsen dan valt op dat het eerste gemiddeld 12 weken, en het bestemmingsplan gemiddeld 19 weken voor vaststelling nodig heeft. Dit heeft zeer waarschijnlijk met de delegatie aan het college van B en W te maken.

Er is een duidelijk verschil tussen de grote steden (G32) en de overige gemeenten in Nederland. In de G32 duurt het vaststellen van bestemmingsplannen en projectbesluiten gemiddeld ruim 2 weken langer dan elders in Nederland.¹⁷ Dit heeft vermoedelijk te maken met de in grote steden gemiddeld langere doorlooptijd tussen de aanlevering van raadsstukken en de behandeling daarvan in de gemeenteraad of het college van B en W. Een andere mogelijke verklaring is de gemiddeld grotere omvang en complexiteit van projecten in grote steden. Bij al deze cijfers dient wel aangetekend te worden dat er een vertekening zit in het gemiddelde cijfer. Gezien het feit dat de cijfers slechts betrekking hebben op de eerste anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Wro kunnen er nooit extreem

Van ontwerp tot (gewijzigde) vaststelling



Bron: *Staatscourant*; bewerking PBL

lange planprocedures in voorkomen, in ieder geval niet de plannen met een doorlooptijd langer dan anderhalf jaar. Verwacht mag worden dat de gemiddelde doorlooptijd bij de volgende meting naar boven bijgesteld zal worden, uitgaande van gelijkblijvende wetgeving. Maar ook dan zal de huidige procedure vermoedelijk een stuk sneller blijken. Het wegvallen van het goedkeuringsbesluit, en de daaraan gekoppelde mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen tegen het besluit van GS, is hier primair voor verantwoordelijk.

We hebben gemeenten gevraagd welke belemmeringen er zich tijdens de bestemmingsplanprocedure voordoen en wat ze zelf aan procesversnellende maatregelen hebben genomen. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de mogelijkheden om het proces van besluitvorming te versnellen, beperkt zijn. Van de gemeentelijke coördinatierегeling, die bundeling van vergunningen in één besluit mogelijk maakt, werd weinig gebruikgemaakt; de meeste gemeenten die zijn geïnterviewd, wachten op de Wabo. De gemeente Zeist heeft de coördinatierегeling (nog onder de WRO) daadwerkelijk toegepast, maar de tijdswinst viel haar tegen. Ook andere gemeenten betwijfelen de meerwaarde van de gemeentelijke coördinatierегeling, zeker met de komst van de Wabo (Hillegers & Lam 2010: 14). Wel is het zo dat sommige gemeenten de 12 weken tussen ontwerp en vaststelling benutten voor het klaarmaken van de vergunningen, zodat na inwerkingtreding van het plan alle benodigde vergunningen kunnen worden afgegeven. Dit staat echter los van de coördinatierегeling.¹⁸

De meeste tijdswinst lijkt te behalen door delegatie van het projectbesluit aan het College van Burgemeester en Wethouders. Het college van B en W vergadert aanzienlijk vaker dan de gemeenteraad en is soms ook besluitvaardiger omdat de oppositie niet mee beslist. We zagen echter dat niet alle gemeenteraden voelen voor delegatie.

Het bestemmingsplan kan niet worden gedelegeerd en dat kan, volgens sommige van onze gesprekspartners, problemen geven met de 12 weken die mogen verstrij-

ken tussen de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan en de vaststelling door de gemeenteraad. De vergaderfrequentie van de raad ligt relatief laag, de aanlevertijd voor stukken is lang en de gemeenteraad wil bij zienswijzen soms mensen horen.

Wanneer een projectbesluit of bestemmingsplan is vastgesteld, volgt een wettelijke periode van 6 weken waarin de VROM-inspecteur of GS in de gelegenheid worden gesteld een reactieve aanwijzing te geven wanneer eerder ingediende zienswijzen door de gemeente niet of onvoldoende zijn gehonoreerd, of wanneer het vastgestelde plan is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp, en deze wijziging niet plaatsvond op grond van zienswijzen van GS en de VROM-inspectie. Meestal is dit niet aan de orde. Het ontwerpplan wordt doorgaans gewijzigd op basis van de zienswijzen.

Gemeenten die wij spraken gaven aan dat het Rijk of de provincie vrijwel altijd de volle 6 weken gebruiken voordat zij besluiten om al dan niet een reactieve aanwijzing te geven. Volgens de wet bestaat de mogelijkheid om te vragen om een reactie na 2 weken. Er waren gemeenten die aangaven dat de behandeling van deze aanvraag zo veel tijd in beslag neemt dat de 6 weken dan inmiddels voorbij zijn; deze gemeenten maakten daarom geen gebruik (meer) van deze mogelijkheid. Eén gemeente heeft besloten om bij de VROM-inspectie standaard voor alle plannen een reactie binnen 2 weken te vragen. Na de reactietermijn voor een aanwijzing volgen nog 6 weken beroepstermijn.

Versnelling ten opzichte van de vrijstellingspraktijk?

Met de versnelling van de bestemmingsplanprocedure is niet automatisch de planologische besluitvorming is zijn totaliteit versneld. Daarvoor moeten we ook kijken naar het verschil met de vrijstellingen onder de WRO. Gemeenten gaven vaak aan dat artikel 19 lid 1 en lid 2 WRO worden gemist omdat de totstandkoming ze sneller zou zijn dan het huidige bestemmingsplan en het projectbesluit (zie ook Hendriks 2008). Of dit werkelijk zo is, is moeilijk na te gaan omdat er geen landsdekkend bestand is van de proceduretijd van beide WRO-bevoegdheden. Ook weten we niet precies hoe vaak artikel 19 lid 2 WRO werd gehanteerd. Wel kunnen we op basis van de wettelijke termijnen een inschatting maken van de verschillen in proceduretijd (zie bijlage 3).

Voor artikel 19 lid 1 WRO geldt net als bij het bestemmingsplan (Wro) en het projectbesluit een vaste inzagetermijn van 6 weken. Daarbij geldt voor het projectbesluit en het bestemmingsplan dat hierna binnen maximaal 12 weken een besluit wordt genomen door de gemeenteraad of – in het geval van het projectbesluit – door B en W; bij artikel 19 lid 1 WRO duurt het maximaal 26 weken voordat er een definitieve beslissing wordt genomen over medewerking aan de vrijstelling door B en W of de gemeenteraad. De kans dat artikel 19 lid 1 WRO gemiddeld sneller was dan de feitelijke proceduretijd van 19 weken die wij met behulp van de *Staatscourant* bij het bestemmingsplan hebben gemeten, en zeker dan de 12 weken bij het projectbesluit, is dus klein. Het is veel waarschijnlijker dat het projectbesluit en bestemmingsplan (Wro) sneller zijn dan artikel 19 lid 1 WRO.

Bij artikel 19 lid 2 WRO ligt het anders. Ook hier is de minimale termijn voor inzage 6 weken. Daarna volgt een maximale termijn van 8 weken waarbinnen het besluit moet worden genomen, 4 weken korter dan bij het huidige bestemmingsplan en projectbesluit, en 10 weken korter dan bij artikel 19 lid 1 WRO. Het is dus zeer

waarschijnlijk dat de gemiddelde doorlooptijd van artikel 19 lid 2 WRO sneller was dan die van het huidige bestemmingsplan en projectbesluit. Wel is het zo dat het verschil in doorlooptijd – minimaal zes 6 bij artikel 19 lid 2 WRO tegenover de feitelijke 12 weken, respectievelijk 19 weken onder de Wro – beperkt is. Ook moesten vrijstellingen op basis van artikel 19 lid 2 voldoen aan vormvereisten zoals een goede ruimtelijke onderbouwing en aan de onderzoeksverplichtingen die ook voor het bestemmingsplan gelden.

Duur en belang vooroverleg en onderzoek

Ten aanzien van het vooroverleg kunnen we geen kwantitatief landsdekkend beeld schetsen. Dit is grotendeels een informeel traject waarvan de duur niet wordt bijgehouden. Aan de dertien gemeenten is de vraag gesteld of de rol en de duur van het verplichte vooroverleg (artikel 3.1.1 Bro) is toegenomen, in het bijzonder het vooroverleg met de provincie nu er geen provinciale goedkeuring van het bestemmingsplan meer is. Uit de gesprekken bleek dat zich een zeer gevarieerde praktijk heeft ontwikkeld ten aanzien van het vooroverleg. Vooroverleg (mondeling of schriftelijk) wordt gevoerd met de provincie, het Rijk, de waterschappen en zondig de buurgemeenten. Gemeenten gaan verschillend om met de toezending van plannen.

De meeste van de gemeenten waarmee we hebben gesproken wilden zelf geen tijd steken in beoordeling van het provinciaal (of rijks) belang maar stuurden alle plannen op. Deze praktijk werd deels ingegeven door onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip ‘provinciaal belang’. Ten tijde van het onderzoek waren veel provincies nog bezig met het opstellen van een provinciale verordening waaruit zou moeten blijken wat de provincie als haar belang juridisch wil verankeren. Maar ook wanneer de provincie (waaronder Flevoland, Zeeland en Overijssel) een document had opgesteld met richtlijnen wanneer overleg niet nodig is (in lijn met artikel 3.1.1 lid 2 Bro), toetsten niet alle gemeenten ze zelf, maar waren er die alle plannen uit voorzorg opstuurden. Eén gemeente probeerde zelf in te schatten wat van provinciaal of rijksbelang was en welke plannen moesten worden opgestuurd.

Het vooroverleg met de provincie en de VROM-inspectie vervult een belangrijke functie in het verkennen van de beleidsruimte die de provincie laat aan de gemeente. Een aantal gemeenten gaf aan, naast het verplichte vooroverleg, periodiek met de provincie aan tafel te zitten om alle op handen zijnde plannen te bespreken. Ook hebben sommige provincies in het vooroverleg meer informatie nodig dan voorheen, in verband met eventuele zienswijzen, reactieve aanwijzingen en beroepen.

Uit de gesprekken is niet gebleken dat gemeenten het verplichte formele vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro als meer tijdsintensief dan onder de WRO ervaren. Sommige gemeenten oordelen dat het vooroverleg sneller gaat doordat de gemeente zelf een termijn stelt waarbinnen de provincie en de VROM-inspectie moet reageren, doordat er al goed gecommuniceerd is tijdens het informele overleg of omdat de provincie zich terughoudend opstelt. De provincie Overijssel hanteert bijvoorbeeld een ‘quickscan’ op provinciaal belang en voert alleen bij gebleken belang vooroverleg.

Een belangrijke functie van het vooroverleg voor de gemeente is het voorkomen van zienswijzen op het ontwerp-bestemmingsplan of -projectbesluit. Behandeling van zienswijzen kost de gemeente tijd en geld, zeker als de zienswijze van de provincie de VROM-inspectie aanvullend onderzoek vereist. Vanaf het ontwerpbesluit is de gemeente voor de voorbereiding van het bestemmingsplan of projectbesluit

gebonden aan termijnen. Het is dus in het belang van de gemeente om het werk zoveel mogelijk voorafgaand aan het ontwerp te hebben gedaan en het werk na de tervisielegging zoveel mogelijk te beperken. De meeste van onze gesprekspartners constateerden echter dat zij regelmatig zienswijzen kregen, soms ook over zaken die in het vooroverleg aan de orde zijn geweest. De provincie Zuid-Holland dient standaard bij elk bestemmingsplan zienswijzen in, enerzijds bij wijze van akkoord en anderzijds uit voorzorg om de mogelijkheid van een reactieve aanwijzing open te kunnen houden. Dit zet soms druk op de behandeling van zienswijzen binnen de daarvoor geldende termijn van 12 weken – daar waar dat onder de WRO vier maanden was – onder druk. In werkelijkheid is die termijn nog korter omdat de stukken ruim van te voren aan respectievelijk het college van B en W en de gemeenteraad moeten worden toegezonden. Om deze reden heeft de gemeente Emmen bij een complex plan de provincie opgenomen in de projectgroep die het plan moet voorbereiden.

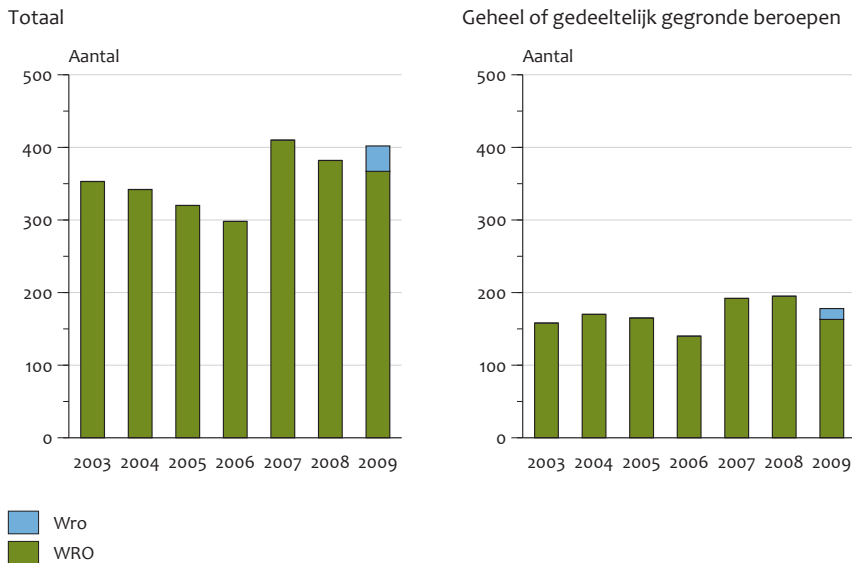
Naast het verplichte overleg kunnen gemeenten ter voorbereiding van het plan ook in overleg treden met burgers. Zeven gemeenten in ons onderzoek hebben op basis van de gemeentelijke inspraakverordening nog steeds een formele inspraakronde op een voorontwerp van het bestemmingsplan of het projectbesluit. In de overige gemeenten is het voorontwerp afgeschaft. Maar in het proces voorafgaand aan de tervisielegging van het ontwerpplan werd meestal wel met omwonenden gesproken. De gemeente Tilburg verplichtte de indiener van een bouw aanvraag waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit moest worden gemaakt om daar zelf bekendheid aan te geven en aan de gemeente te rapporteren welke reacties dat heeft opgeleverd. Deze praktijk lijkt niet gewijzigd door de Wro.

De duur van de voorbereiding van het ontwerpplan wordt in hoge mate bepaald door de verplichte onderzoeken op het gebied van bodemgesteldheid, waterhuishouding, luchtkwaliteit, geluidshinder, flora en fauna, archeologische waarden, externe veiligheid, etc. Deze voorbereiding is niet aan termijnen gebonden, maar duurt in de praktijk bij een wat groter plan al snel een jaar, en zelfs nog langer wanneer het plan m.e.r.-plichtig is. In recente jaren is het aantal verplichte toetsen en onderzoeken toegenomen, waardoor ook de duur van de voorbereiding van plannen is toegenomen. De bron hiervan bevindt zich veelal echter niet in de Wro maar in sectorwetgeving.

1.4.2 Aantal en duur beroepsprocedures

Na vaststelling van het bestemmingsplan hebben belanghebbenden, waaronder provinciale en Rijksdiensten, die eerder al een zienswijze hebben ingediend, de gelegenheid om beroep aan te tekenen tegen het gemeenteraadbesluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de oude wet (WRO) was het beroep gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten, en was het tot 2005 niet alleen voorbehouden aan belanghebbenden, maar aan eenieder.

Eerder gaven we aan dat mag worden verondersteld dat er door het wegvallen van het goedkeuringsbesluit door Gedeputeerde Staten meer beroepsprocedures zouden worden aangespannen. Figuur 1.4 laat zien dat er, logischerwijs, nog niet veel zaken onder de Wro hebben gediend.¹⁹ Vooral nog lijkt er geen sprake van een toename, eerder van een stabilisatie, van het aantal beroepen. Voor een definitief oordeel over dit mogelijke neveneffect van de wet is het echter nog te vroeg.

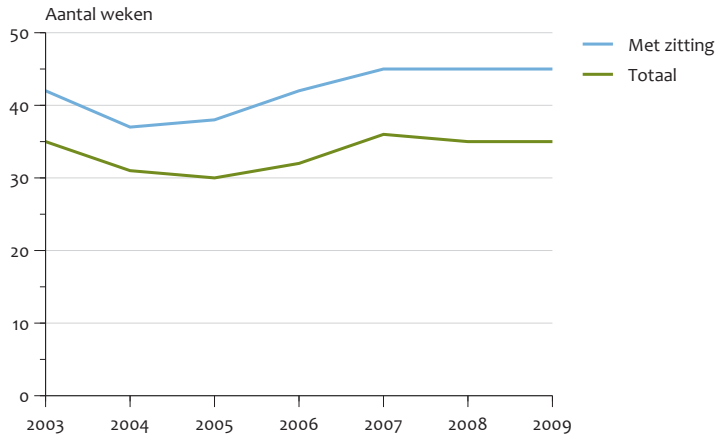


Bron: Raad van State; bewerking PBL

Aangezien tegen projectbesluiten beroep wordt aangetekend bij de rechtbank, in plaats van de Afdeling bestuursrechtspraak, hebben we hier geen landsdekkende data over. Tegen het oordeel van de rechtbank over het projectbesluit is wél hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Vooral nog heeft er echter geen hoger beroep gediend bij de Raad van State. Op dit moment is het nog te vroeg om te kunnen bepalen of er sprake is van een juridisering van de ruimtelijke ordening. Ook op basis van de aard van de procedures kan nog niks gezegd over de effecten van de Wro, in het bijzonder de effecten van de afschaffing van het goedkeuringsbesluit door GS.

Ook is er (vooral nog) geen sprake van een verlenging van de gemiddelde termijn waarbinnen beroepszaken worden afgehandeld (zie figuur 1.5). Wederom geldt hier dat het nog te vroeg is om daar verdergaande uitspraken over te doen. Daarbij is het de vraag of er door het wegvallen van het goedkeuringsbesluit daadwerkelijk meer beroepsprocedures gevoerd zullen worden. Dit kan gaan om zowel beroep door burgers als door andere bestuursorganen. Uitspraken in beroepszaken die zijn aangespannen door provincies en het Rijk waren er nog niet. Wel waren er een aantal in behandeling. In de gesprekken met zowel gemeenten, Rijk als provincies wordt aangegeven dat gemeenten de zienswijzen van GS en de VROM-inspectie zeer serieus te nemen, en hier over het algemeen gehoor aan geven. Gemeenten willen beroep of een reactieve aanwijzing graag voorkomen. Hier komen we ook op terug in hoofdstuk 3 en 4.

Van beroep tot uitspraak



Bron: Raad van State, jaarverslagen 2003-2009; bewerking PBL

Noten

- 1) De belanghebbende mag in beroep gaan tegen deze weigering (of tegen inwilliging van het verzoek) (artikel 8.2 lid 1 sub a Wro).
- 2) Strikt formeel zijn artikel 19 lid 1 WRO en het projectbesluit niet volledig gelijk te schakelen. Het belangrijkste verschil is de relatie met het bestemmingsplan. In 2000 is de link – de anticipatie-eis – tussen artikel 19 lid 1 WRO en het bestemmingsplan komen te vervallen. Voor het projectbesluit geldt dat de inhoud ervan in een ontwerpbestemmingsplan moet worden opgenomen, in de regel binnen een jaar nadat het besluit onherroepelijk is geworden (Van Buuren et al. 2008: 147-148).
- 3) Met de Crisis- en Herstelwet is het beroep in twee instanties komen te vervallen in situaties waarin de gemeentelijke coördinatie-regeling wordt toegepast.
- 4) Betere handhaving is ook een doel van de nieuwe wet. Om verschillende redenen, die we eerder uiteen hebben gezet (Buitelaar & Sorel 2009), nemen we dit onderdeel niet mee in de evaluatie.
- 5) Het gebruik van de wet in deze periode is gekozen als criterium om de casusgemeenten te selecteren. De ervaringen van die gemeenten hebben wel betrekking op de gehele onderzoeksperiode.
- 6) De vrijstelling op basis van de kruimellijst (artikel 19 lid 3 WRO en artikel 3.23 Wro) is buiten beschouwing gelaten, omdat de veranderingen tussen de oude en nieuwe wet beperkt zijn en omdat er van het gebruik geen landsdekkende cijfers beschikbaar zijn (Buitelaar & Sorel 2009).
- 7) Via Google, www.officiëlebebekendmaking.nl, en via gesprekken met gemeentelijke ambtenaren.
- 8) Alle plannen zijn meegenomen die voor 31 december 2009 zijn gepubliceerd in de *Staatscourant*. Ook na die datum kunnen er in 2009 (gewijzigd) vastgestelde projectbesluiten en bestemmingsplannen zijn gepubliceerd.
- 9) Uit recente jurisprudentie blijkt dat deze bepaling alleen geldt als het ontwerpbestemmingsplan tijdig ter inzage is gelegd.
- 10) Het is de vraag of deze interpretatie juist is. In de wet staat namelijk alleen dat het ontwerpbestemmingsplan overeenkomstig het projectbesluit moet zijn. Dit zou ruimte kunnen bieden om het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen.
- 11) De verplichting om een projectbesluit binnen een jaar na het onherroepelijk worden in het bestemmingsplan in te passen, kan met maximaal twee of maximaal vier jaar worden verlengd als het aannemelijk is dat het project binnen die termijn in het bestemmingsplan kan worden ingepast (artikel 3.13 lid 2 onder a en b Wro).
- 12) Een vijfde eventueel nog te onderscheiden type is het facetbestemmingsplan (ofwel parapubbestemmingsplan). Dit type wordt echter weinig gebruikt en is ruimtelijk minder interessant omdat het een aanvulling is op andere bestemmingsplannen.
- 13) Als meer principieel wordt gekeken naar het begrip rechtszekerheid of waarborg dan rijst de vraag of bestemmingsplannen *de facto* dit wel zo veel bieden (Buitelaar & Sorel 2010). Deze discussie voert echter te ver voor deze rapportage.
- 14) Geraadpleegd op 31-12-2009.
- 15) De VROM-inspectie zal hier een landsdekkend onderzoek naar uitvoeren.
- 16) Er zijn acht plannen die direct na het verlopen van de inzagermijn van zes weken zijn vastgesteld en dus slechts een doorlooptijd van zes weken hadden.
- 17) Het verschil in doorlooptijd tussen beide categorieën is significant. Bij de gemiddelde doorlooptijd is gewerkt met een gewogen gemiddelde: de gemiddelde doorlooptijd van een specifieke gemeente is meegenomen naar rato van het aantal doorlopen procedures in die gemeente.
- 18) Met de komst van Crisis- en Herstelwet (CHW) zal toepassing van de coördinatie-regeling worden verplicht voor de bij die wet geselecteerde lokale en (boven)regionale plannen van nationale betekenis (artikel 2.21 CHW).
- 19) Dit is exclusief voorlopige voorzieningen.

Afdeling grondexploitatie

2

In dit hoofdstuk staat de afdeling grondexploitatie van de Wro centraal, een geheel nieuw element in de wet. De wetgever beoogt met deze afdeling een vijftal doelen te bereiken, waaronder een effectiever kostenverhaal en een transparanter gemeentelijk grondbeleid.

Net als in hoofdstuk 1, beginnen we met een kort overzicht van de belangrijkste veranderingen in de wet ten opzichte van de oude situatie (paragraaf 2.1). Daarna wordt in paragraaf 2.2 de aanpak van het empirisch onderzoek naar de uitvoeringsdoelen van de Wro besproken. In de paragrafen daarna analyseren we de werking van de afdeling grondexploitatie in het licht van de doelen van de wetgever.

2.1 Veranderingen in het stelsel

Publiekrechtelijk kostenverhaal op ontwikkelende partijen was voor de introductie van de Wro volgens velen niet goed geregeld. Het ‘wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen’ (Tweede Kamer 2004/2005b: 2).

Vergeleken met het oude grondbeleidsinstrumentarium hebben overheden meer mogelijkheden gekregen om de kosten die zij maken bij het bouw- en woonrijp maken, desnoods dwingend, op de ontwikkelaar te verhalen. In de nieuwe Wro is hiervoor een aparte afdeling opgenomen: afdeling 6.4 Wro, beter bekend als ‘de Grondexploitatiewet’.

Voor 1 juli 2008 hadden gemeenten drie mogelijkheden om kosten te verhalen (Van Buuren et al. 2008: 203). Zij konden dit doen via gemeentelijke gronduitgifte. Als de gemeente grond uitgeeft, kan zij de grondopbrengsten onder andere gebruiken om publieke doelen te financieren, zoals de aanleg van de openbare ruimte (Segeren 2007). Hieraan verandert niets met de komst van de afdeling grondexploitatie. Als een gemeente de grond in bezit heeft, kan zij uit de inkomsten uit de grondverkoop de kosten van de openbare ruimte betalen. Ook via een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM), waarin gemeenten en private partijen in een constructie van Publiek-Private Samenwerking (PPS) samenwerken, kunnen kosten voor publieke voorzieningen worden betaald.

De complete grondexploitatie en de verschillende gronden worden dan in de GEM ingebracht.

Een tweede manier om grondexploitatiekosten te verhalen was via de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet). Het gebruik van dit instrument kent echter verschillende haken en ogen. Zo is het aantal te verhalen kostenelementen beperkt en is de omslagmethodiek niet toegesneden op de praktijk; verder is het systeem te complex en is de bestuurlijke en maatschappelijke weerstand groot. Bovendien liepen gemeenten het risico dat door de complexiteit van het proces succesvol beroep tegen de opgelegde belasting werd aangetekend en de gemeente geïnde belastingen zou moeten terugbetalen (Van den Brand 2003). Hierdoor werd dit instrument nauwelijks gebruikt. In de periode 2004-2007 verkregen alle gemeenten tezamen jaarlijks slechts tussen 2 en 5 miljoen euro aan inkomsten uit de baatbelasting (CBS-jaarrekeningen). De mogelijkheid tot het opleggen van baatbelasting is met de komst van de nieuwe Wro niet verdwenen, maar zal in de praktijk nog slechts betekenis houden voor het verhalen van kosten van fysieke ingrepen die niet zijn gekoppeld aan ruimtelijke plannen.

Een derde mogelijkheid die gemeenten hadden, was het sluiten van een exploitatieovereenkomst op grond van een gemeentelijke exploitatieverordening (artikel 42 WRO). In de praktijk vormde de exploitatieovereenkomst vaak het enige middel dat gemeenten tot hun beschikking hadden om plankosten en kosten voor bouwen woonrijp maken te verhalen; immers, voor de eerste mogelijkheid moest de gemeente de grond in bezit hebben en bij de tweede optie stuitte zij op de matige bruikbaarheid van de baatbelasting als middel om kosten te verhalen. Een ontwikkelende partij is echter niet verplicht een exploitatieovereenkomst aan te gaan. Het resultaat was dat ontwikkelaars die niet afhankelijk waren van medewerking van de gemeente, als *free rider* konden profiteren van de aangelegde voorzieningen zonder daarvoor de kosten te dragen. Een bekend voorbeeld van een *free rider* kennen we uit de casus Oostveen-De Bruijn in de Vinex-wijk Leidsche Rijn in Utrecht (Needham et al. 2000). Wel is eerder al gebleken dat in slechts een zeer beperkt aantal gevallen sprake was van *free riding*. Dit komt doordat alleen die grondeigenaren *free rider* kunnen zijn, die zich kunnen beroepen op zelfrealisatie en daarom niet kunnen worden onteigend. Om zelfrealisator te kunnen zijn, moet een grondeigenaar voldoen aan een drietal voorwaarden: hij moet bereid zijn om de gegeven bestemming te realiseren, hij moet in staat zijn om dat te doen en hij moet bereid en in staat zijn om het bestemmingsplan uit te voeren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze. Tot het 'in staat zijn' behoort onder andere het beschikken over voldoende grond om daarop een afgerond bouwplan te kunnen realiseren. Omdat de gemeente het exclusieve recht heeft om planologische maatregelen te nemen en daarbij in veel gevallen meerdere varianten (onder andere wat betreft verkaveling) mogelijk zijn, kwam en komt het niet vaak voor dat een grondeigenaar niet afhankelijk is van gemeentelijke planologische medewerking om een zelfrealisatierecht te verkrijgen. Juist bij een dergelijke afhankelijkheid was een grondeigenaar onder de oude WRO bereid om met de gemeente een exploitatieovereenkomst aan te gaan en kwam *free riding* niet vaak voor. Uit de gesprekken met gemeenten kwam dan ook naar voren dat van *free riding* noch in de huidige situatie noch in het verleden sprake is geweest.

Hoe dan ook was het gebrekkige sluitstuk van het wettelijke systeem voor zowel gemeenten als (grotere) marktpartijen onbevredigend. De wetgever wilde een wet-

telijke basis voor kostenverhaal creëren, waardoor er naast het reeds bestaande privaatrechtelijke instrumentarium een goed werkend publiekrechtelijk instrumentarium zou bestaan. Hierdoor zouden gemeenten in voorkomende gevallen geen gebruik meer hoeven maken van de onpraktische baatbelasting en konden zij het probleem van *free riding*, indien aanwezig, aanpakken.

Behalve in een adequaat publiekrechtelijk sluitstuk van het wettelijke systeem van kostenverhaal, beoogt de nieuwe regeling te voorzien in een mogelijkheid om op vrijwillige basis meer af te spreken dan de kosten die op basis van het nieuwe wettelijke systeem dwingend kunnen worden verhaald. Met de introductie van deze mogelijkheid wordt een onder de oude WRO bestaand probleem opgelost. Vrijwillig contractueel kostenverhaal op grond van exploitatieovereenkomsten moest namelijk steeds voldoen aan de criteria van de gemeentelijke exploitatieverordening. Afwijking daarvan en verdergaand kostenverhaal leidde, wegens het ontbreken van een wettelijke basis, tot een zogeheten onverschuldigde betaling voor verdergaand kostenverhaal. In de nieuwe wet is een artikel opgenomen (artikel 6.24 Wro) om het mogelijk te maken om op vrijwillige basis verdergaande afspraken te maken. Een voorbeeld onder de oude WRO waaruit duidelijk bleek dat een expliciete wettelijke basis nodig is om kosten te kunnen verhalen, was de uitspraak van de Hoge Raad omtrent de verhaalbaarheid van planschade: het verhaal door gemeenten van planschadekosten op ontwikkelaars en andere initiatiefnemers was gemeengoed, maar nu een wettelijke basis in de Wro ontbrak, werd dit verhaal door de Hoge Raad als 'onverschuldigde betaling' aangemerkt.'

Kostenverhaal is verplicht als het planologische besluit ruimte biedt aan een bouwplan. Hiervan is volgens het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 6.2.1 Bro) sprake bij:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 vierkante meter of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, om ze geschikt te maken voor woondoeleinden, mits ten minste tien woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, om ze geschikt te maken voor detailhandel, dienstverlening, kantoor- of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.000 vierkante meter bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 vierkante meter.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal is geregeld door middel van de introductie van het exploitatieplan dat de gemeenteraad gelijktijdig met de planologische maatregel vaststelt (artikel 6.12 lid 1 Wro). In theorie kan het echter gaan om een viertal planologische maatregelen: het vaststellen van een bestemmingsplan, het vaststellen van een wijzigingsplan, het vaststellen van een projectbesluit of het vaststellen van een projectafwijkingbesluit (dit laatste wordt genomen om af te kunnen wijken van een beheersverordening). Deze besluiten moeten – zoals reeds is aangegeven – wel betrekking hebben op bouwplannen zoals

hierboven gedefinieerd; wanneer een plan alleen aanlegvergunningsplichtige activiteiten bevat of ontwikkelingen uitsluit, dan is kostenverhaal niet verplicht en publiekrechtelijk ook niet mogelijk.

Het exploitatieplan omvat in ieder geval een kaart, een beschrijving van de werkzaamheden en een exploitatieopzet met daarin de te verhalen kosten. De kosten uit de exploitatieopzet zijn gebaseerd op de limitatieve kostensoortenlijst uit het Bro (artikel 6.2.3 en artikel 6.2.4) en moeten voldoen aan het criterium profijt (ontwikkeling moet profijt hebben van de gemaakte kosten); ook moeten ze proportioneel zijn en toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied (artikel 6.13 lid 6 Wro). Het gaat onder andere om kosten voor de grond, de eventuele sloop van opstallen, het verrichten van onderzoek, het opstellen van plannen en het betalen van planschade. Verder kan de gemeente kosten verrekenen voor het aanleggen van (nuts)voorzieningen en voor het compenseren van verlies aan natuurwaarden. Na vaststelling van het bestemmingsplan kan nog (privaatrechtelijk) worden gecontracteerd, namelijk via een zogenoemde posterieure overeenkomst. In deze overeenkomst kan minder worden geregeld dan in een anterieure overeenkomst. Over onderwerpen die in het desbetreffende exploitatieplan aan de orde komen, kan er niet méér of anders worden afgesproken dan wat in het exploitatieplan staat. Wel kunnen de onderwerpen verder worden uitgewerkt (artikel 6.23 lid 3 Wro). Dit betekent dat bij kostenverhaal het bedrag dat een exploitant moet betalen op grond van een posterieure overeenkomst, niet kan afwijken van het bedrag dat de exploitant ingeval van kostenverhaal via het exploitatieplan verschuldigd is.

Van de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan kan worden afgeweken als het verhaal van kosten 'anderszins verzekerd is' (artikel 6.12 lid 2 Wro). Dit is het privaatrechtelijke spoor. Een privaatrechtelijke overeenkomst over de kostenverdeling, gesloten voordat er een planologische maatregel is genomen (zoals de vaststelling van een bestemmingsplan), wordt een anterieure overeenkomst genoemd.² Omdat de afspraken niet alleen over kosten hoeven te gaan die in het desbetreffende plangebied zelf worden gemaakt (de 'ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen ook elders plaatsvinden), biedt de anterieure overeenkomst mogelijkheden voor bovenplanse kostenposten, die verdergaan dan op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit met een exploitatieplan mogelijk zou zijn.³ Hiervoor zal dan wel een basis moeten liggen in een (gemeentelijke) structuurvisie. Als het de gemeente niet uiterlijk op het moment van terinzagelegging van het bestemmingsplan, oftewel tijdens de anterieure fase daaraan voorafgaand, is gelukt om via het privaatrechterlijke spoor te komen tot afspraken over kostenverhaal, dan móet de gemeente een exploitatieplan opstellen (artikel 6.12 Wro). Alhoewel de wet 'neutraal' is in de keuze voor ofwel de anterieure, privaatrechtelijke weg, ofwel het publiekrechtelijke exploitatieplan, heeft de regering bij de parlementaire behandeling de voorkeur uitgesproken om het kostenverhaal in eerste instantie via het privaatrechtelijke spoor te regelen: het exploitatieplan geldt als 'stok achter de deur'.

Naast kostenverhaal kunnen gemeenten desgewenst publiekrechtelijk bepaalde locatie-eisen stellen aan werkzaamheden voor het bouwrijp maken en aanleggen van nutsvoorzieningen (artikel 6.13 lid 2 Wro). Nieuw is dat een gemeente met het exploitatieplan nu ook publiekrechtelijk het aantal en de situering van sociale woningen (huur en/of koop) en kavels voor particulier opdrachtgeverschap kan vastleggen (artikel 6.2.10 Bro). Als de gemeente deze mogelijkheid in het

exploitatieplan wil benutten, dan moet het bestemmingsplan hiervoor een basis bieden door bebouwingspercentages te vermelden (Van Buuren et al. 2008: 216).

2.1.1 Alternatieven voor de afdeling grondexploitatie

Voordat er meer in detail op de verschillende specifieke doelen van de afdeling grondexploitatie zal worden ingegaan, is het goed om de plaats van dit wetsonderdeel binnen het totale gemeentelijke grondbeleidsinstrumentarium beknopt te duiden. Immers, kostenverhaal via het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst is niet altijd aan de orde. Het gebruik ervan is in de eerste plaats beperkt tot projecten waarin grondeigenaren een wettelijk recht op zelfrealisatie hebben. Indien binnen een plangebied een of meer zelfrealisatierechten zijn, is vaststelling van het exploitatieplan slechts verplicht indien niet met alle zelfrealisatoren voorafgaand aan het nemen van een planologische maatregel een anterieure overeenkomst is gesloten.

Bij veel gronden op ontwikkelingslocaties is echter geen sprake van ‘echte’ zelfrealisatierechten. Gemeenten proberen vaak door middel van een actief gemeentelijk grondbeleid het ontstaan van zelfrealisatierechten te voorkomen. Dit kan door zelf op de markt grond te verwerven. Die grondverwerving kan worden ondersteund door het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht. Sinds de inwerkingtreding van de Wro kunnen overigens ook Rijk en provincie een voorkeursrecht vestigen, ter ondersteuning van hun ruimtelijk beleid op locaties waar de planologische regie primair op rijks- dan wel provinciaal niveau ligt. In de onderzoeksperiode is hier door provincies drie keer gebruik van gemaakt: tweemaal door de provincie Noord-Holland (Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer) en eenmaal door de provincie Zeeland (Waterdunen). Door het Rijk is deze bevoegdheid nog niet ingezet.

Na vestiging van het voorkeursrecht kunnen eigenaren van gronden waarop het voorkeursrecht rust, hun grond alleen nog verkopen door deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Komen partijen (door tussenkomst van deskundigen) tot prijsovereenstemming, dan gaat de grond over naar de gemeente tegen de overeengekomen of door een taxateur vastgestelde prijs. Is de grondeigenaar het met de vastgestelde prijs niet eens, dan hoeft hij zijn grond niet aan de gemeente te verkopen. Hij heeft dan echter niet het recht om aan derden te vervreemden. Weigert de gemeente de vastgestelde prijs te betalen, dan is de grondeigenaar wel vrij om zijn grond te verkopen aan derden. Echter, indien de eigenaar geen zelfrealisatierecht heeft, kan de gemeente overgaan tot onteigening.

Als binnen een plangebied sprake is van zelfrealisatierechten, betekent dit niet dat de afdeling grondexploitatie van de Wro per definitie van toepassing is. Sommige eigenaren met een zelfrealisatierecht zijn bereid om hun gronden aan de gemeente in eigendom over te dragen wanneer zij tegelijkertijd het recht verkrijgen om bij de gemeentelijke gronduitgifte in aanmerking te komen voor de koop van een aantal bouwrijpe kavels, waarop vastgoed kan worden gerealiseerd. Deze constructie wordt doorgaans aangeduid als ‘bouwclaimmodel’. Feitelijk is sprake van herverkaveling via de gemeente en van verplaatste zelfrealisatie. Omdat bij de verkoop van de bouwrijpe kavels door de gemeente aan de marktpartij het kostenverhaal en de gemeentelijke regie worden verzekerd, is toepassing van de afdeling grondexploitatie niet nodig.

Een andere mogelijkheid is dat de gemeente en een of meer grondeigenaren (met zelfrealisatierechten) een onderneming oprichten, waarin alle gronden binnen een

te ontwikkelen gebied worden ingebracht. Deze onderneming (doorgaans aangeduid als grondexploitatie maatschappij (GEM)) gaat functioneren als grondbedrijf voor de desbetreffende locatie. Via deze onderneming worden kostenverhaal en regie verzekerd, zodat ook in geval van dit zogenoemde joint venture-model geen behoefte bestaat om de afdeling grondexploitatie toe te passen – uiteraard tenzij bepaalde gronden van andere zelfrealisatoren niet in de samenwerking worden betrokken.

Een derde model dat in dit verband vermelding verdient, is het zogenoemde concessiemodel, waarbij de private grondeigenaar (het kunnen ook meerdere eigenaren zijn, verenigd in een consortium) de gehele grondexploitatie voor eigen rekening en risico verzorgt. De gemeente heeft in die situatie geen kosten te verhalen. Wel moet bij dit model (evenals bij de GEM) steeds goed worden gelet op de omvang van de werkzaamheden voor het toekomstige openbaar gebied, zodat geen probleem ontstaat met het Europese aanbestedingsrecht.

2.2 Aanpak empirisch onderzoek

In de paragrafen hierna worden de verschillende uitvoeringsdoelen van de Wro behandeld, samen met de daaraan verbonden onderzoeks aanpak. Een nulmeting is niet zinvol, omdat er onder de oude Wro geen wettelijke regeling met een vergelijkbaar instrumentarium bestond. Daar komt bij dat de doelen op dit onderdeel een vergelijking met de oude situatie niet nodig maken – het zijn vaak absolute doelen. We bespreken de resultaten uit het onderzoek ten aanzien van de volgende doelen, die ook in de memorie van toelichting worden genoemd (zie ook Santing 2008):⁴

- zorgen dat de exploitant de kosten van de bouwlocatie betaalt (paragraaf 2.3);
- voorkomen dat grondeigenaren zich als *free riders* gaan gedragen (paragraaf 2.4);
- voorkomen dat procedures lang duren vanwege ingewikkelde onderhandelingen (paragraaf 2.5);
- (het aantal verhaalmogelijkheden uitbreiden) en locatie-eisen stellen (paragraaf 2.6);⁵
- de transparantie van het gemeentelijke grondbeleid vergroten (paragraaf 2.7).

Ten opzichte van het evaluatieonderwerp is nog een specifiek onderwerp toegevoegd, namelijk de toepassing van de regeling inzake grondexploitatie door hogere overheden (paragraaf 2.8). De aanleiding hiervoor is het gesprek dat met vertegenwoordigers van de gemeente Weesp is gevoerd. Voor het gebied Bloemendalerpolder (locatie voor grootschalige toekomstige woningbouw in de regio Amsterdam), dat gedeeltelijk op het grondgebied van de gemeente Weesp is gesitueerd, heeft de provincie Noord-Holland een inpassingsplan gemaakt en zal de provincie ook zelf de grondexploitatie voeren. Tot welke vragen dit in praktijk aanleiding geeft, zal in een afzonderlijke paragraaf (2.8) worden besproken.

Aan de hand van empirisch onderzoek is gekeken naar doelbereiking. Evenals in hoofdstuk 1 betreft het hier een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (zie ook Buitelaar & Sorel 2009). Voor het kwalitatieve onderzoek hebben we verschillende gemeenten persoonlijk benaderd en gesproken. De specifieke vragen worden per uitvoeringsdoel besproken.

Tabel 2.1

Geselecteerde gemeenten

Provincie	Gemeente	Bestemmingsplannen	Projectbesluiten	Exploitatieplannen
Gelderland	Nunspeet	20	0	2
Zuid-Holland	Zoetermeer	4	2	0
Zuid-Holland	Den Haag	21	6	2
Noord-Holland	Weesp	2	0	2
Overijssel	Hof van Twente	21	0	0
Limburg	Roermond	4	5	0
Drenthe	Emmen	17	0	2
Noord-Brabant	Roosendaal	4	0	2
Friesland	Leeuwarden			
Groningen	Vlagtwedde	2	7	0
Zeeland	Schouwen-Duiveland	9	0	0
Flevoland	Noordoostpolder	8	1	0
Utrecht	De Ronde Venen	4	1	1

Het gaat om het aantal bestemmingsplannen, projectbesluiten en exploitatieplannen dat tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 onder de Wro tot stand is gebracht.

Ook in dit hoofdstuk is gekozen voor het bevragen van twaalf verschillende gemeenten die we hebben geselecteerd op basis van het gebruik van het privaatrechtelijk respectievelijk publiekrechtelijk kostenverhaal. Uitgangspunt bij de keuze van de gemeenten was dat er in absolute zin relatief veel planologische besluiten (met bouwtitel) onder de nieuwe Wro waren vastgesteld, omdat dit erop duidt dat een gemeente relatief veel ervaring heeft met kostenverhaal. Het gaat hierbij om het gebruik van de wet in de periode 1 juli 2008 tot en met 1 juli 2009.⁶ Binnen gemeenten die aan dit criterium voldoen, is onderscheid gemaakt tussen gemeenten die relatief vaak gebruik hadden gemaakt van het exploitatieplan, en gemeenten die dat niet hadden en kosten dus anderszins hadden verzekerd (relatief vaak betekent in dit onderzoek een of twee keer). Daarnaast hebben we er net als in hoofdstuk 1 voor gekozen om uit elke provincie één gemeente te selecteren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de selectie zoals die is weergegeven in tabel 2.1.

Verder is net als in hoofdstuk 1 gebruikgemaakt van de proefcasus Zoetermeer. We hebben gesprekken gevoerd en daarnaast exploitatieplannen en grondbeleidsnotities bestudeerd. Enkele gemeenten hebben op verzoek (geanonimiseerde) voorbeelden van anterieure overeenkomsten verstrekt. Behalve uit de interviews en de aanvullende informatie in de genoemde gemeenten is bij het schrijven van dit hoofdstuk geput uit de resultaten van de interviews waarin de gemeenten is gevraagd naar het gemeentelijk instrumentarium (hoofdstuk 1), omdat ook in die interviews in meer algemene zin is gevraagd naar de toepassing van het instrumentarium van de afdeling grondexploitatie.

2.3 De exploitant betaalt

Wanneer er sprake is van een bouwplan dan moeten publieke kosten worden verhaald op de exploitant. Nadat de wet in werking was getreden, werd al snel duidelijk dat een letterlijke toepassing van dit principe leidt tot de verplichting om ook kosten te verhalen indien een bestemmingsplan wordt herzien dat zogeheten ongebruikte bouwtitels bevat. Gebruikte bouwtitels zijn bouwmogelijkheden op grond van het oude bestemmingsplan, die gedurende de planperiode niet zijn benut. In gevallen waarin de gemeente het wenselijk vindt om deze bouwtitels alsnog te kunnen gebruiken, wordt strikt genomen opnieuw een bouwtitel gecreëerd en moet de gemeente daarvoor een exploitatieplan vaststellen. Van de gemeenten die we spraken, bleek De Ronde Venen dit ook in twee gevallen te hebben gedaan. Soms zochten gemeenten voor die situatie hun toevlucht tot het leggen van bijvoorbeeld een groenbestemming op de desbetreffende gronden, met daarbij een wijzigingsbevoegdheid voor een (woning)bouwbestemming. Deze situatie werd algemeen als onbevredigend ervaren. Om die reden is een ‘reparatiewet’ aangenomen waarmee onder andere een artikel (9.1.20) aan de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening werd toegevoegd waaruit volgt dat er geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld voor gronden waarop ongebruikte bouwtitels rusten. Verder geldt dat met de introductie van de wet en met de mogelijkheid om kosten langs publiekrechtelijke weg te verhalen, het doel om de exploitant te laten betalen voor de gemaakte kosten zowel *de jure* als *de facto* is gehaald. Kostenverhaal is immers verplicht en onvermijdelijk. Het gaat hier echter om de minimumvariant: alle kosten van de kostensoortenlijst (zie paragraaf 2.3.1). De vraag is in hoeverre gemeenten proberen, en erin slagen, om meer kosten te verhalen wanneer zij voor het privaatrechtelijke spoor kiezen, iets wat ze over het algemeen doen (zie paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Kostensoorten en omvang kostenverhaal

Schaduwwerking kostensoortenlijst

De kostensoortenlijst zoals die wordt gehanteerd bij het exploitatieplan beoogt te voorzien in volledige kostenverhaal op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Hiermee zijn de minimale en de maximale verhaalmogelijkheden vastgelegd in het geval dat wordt gekozen voor een exploitatieplan. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat in artikel 6.2.4 namelijk een kostensoortenlijst die bepaalt welke kosten in het exploitatieplan kunnen worden opgenomen en na vaststelling van het exploitatieplan kunnen worden verhaald. De vraag is of die kostensoortenlijst ook een schaduwwerking op het anterieure spoor heeft. Het onderzoek in de gemeenten levert op dit punt een divers beeld op. Eén gemeente (Zoetermeer) gaf aan al voor de invoering van de Wro de genoemde drie criteria toe te passen bij de toerekening van kosten in exploitatieovereenkomsten. Een andere gemeente (Leeuwarden) heeft het eigen kostenverhaal expliciet aangepast om ze toepassing van de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit ‘eerlijker’ vond dan het tevoren geldende systeem met fondsbijdragen. Er zijn echter ook enkele gemeenten zoals Venlo, Hof van Twente en Roermond, die bij anterieure overeenkomsten ten aanzien van het kostenverhaal nog steeds werken met fondsbijdragen, variërend van 5 tot en met 7 euro per vierkante meter uitgeefbaar terrein.

Juridisch gezien is het niet verboden om in anterieure overeenkomsten met fondsbijdragen te werken, mits de fondsbijdrage volledig en aantoonbaar is bestemd voor grondexploitatiekosten als opgenomen op de kostensoortenlijst, en voor kosten van ruimtelijke ontwikkelingen als bedoeld in artikel 6.24 Wro. Een probleem met deze aanpak doet zich echter voor indien een ontwikkelaar zich met die aanpak niet zou kunnen verenigen. In Venlo, Hof van Twente en Roermond wordt dit niet als reëel risico gezien: ‘Bij ons geldt: afspraak is afspraak’, ‘lokale ontwikkelaars kom je toch weer tegen’ en ‘free riders kennen we hier niet’ – dat is desgevraagd de reactie van deze gemeenten op een vraag naar dit risico.

Feit is dat de toepassing van de drie criteria gemeenten dwingt de toerekening van alle typen kosten nauwkeurig te verantwoorden. Onvoldoende is in elk geval de voorheen vaak gevolgde systematiek, waarbij alle bovenplanse kosten werden verdeeld over alle vierkante meters uitgeefbaar terrein binnen een gemeente. Indien ten aanzien van alle vierkante meters exploitatieovereenkomsten werden gesloten, waren de bovenplanse kosten in beginsel volledig verhaald. In het systeem van de Wro is dit niet mogelijk. Er zullen immers bovenplanse kosten zijn die niet (volledig) aan het totaaloppervlak van uitgeefbare grond kunnen worden toegerekend en door de gemeente uit de algemene middelen moeten worden betaald. Per saldo zou met de drie criteria dan sprake zijn van een lager kostenverhaal dan voorheen mogelijk was met op de exploitatieverordening gebaseerde exploitatieovereenkomsten (zie ook Schouten 2009). In de gemeenten Roermond, Venlo en Hof van Twente lijkt dit inderdaad het geval.

De vraag is of de redenering dat het kostenverhaal per saldo lager zou uitvallen dan onder het oude systeem het systeem van de afdeling grondexploitatie in de Wro is aan te rekenen. De dwingende, publiekrechtelijke verhaalsmogelijkheden zijn met de komst van de Wro verruimd, zonder dat de anterieure verhaalsmogelijkheden zijn ingeperkt. Dit ervan uitgaande dat ook onder het oude systeem niet substantieel anders of meer werd verhaald dan nu op grond van artikel 6.24 Wro mogelijk is. Daarvan uitgaan is verdedigbaar, omdat de kostensoortenlijst grosso modo in het jaar 2000 is samengesteld door de VNG en de Neprom, uitgaande van de toen geldende praktijk van de exploitatieovereenkomsten.

Daadwerkelijk kostenverhaal

De vraag is in hoeverre gemeenten de verschillende kosten kunnen verhalen op de ontwikkelende partijen en in hoeverre ze dat ook daadwerkelijk doen. Of gemeenten alle kosten verbonden met een plan kunnen verhalen, hangt samen met het proportionaliteitscriterium. Op dit punt bestaat een duidelijk verschil tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties. Bij binnenstedelijke locaties heeft de grond van de exploitant een hogere inbrengwaarde en zijn de sloopkosten hoger (Buitelaar et al. 2008). Kostenverhaal wordt gemaximeerd door de grondopbrengsten en dus is (volledig) verhaal moeilijker dan op uitbreidingslocaties (zie ook Frikkee et al. 2009). In de interviews met de gemeenten Den Haag en Roosendaal werd dit beeld bevestigd. Ook is kostenverhaal in krimpregio's moeilijker dan in groeiregio's (Minderhoud & Grundmeijer 2010).

Daarnaast is het zo dat de inbrengwaarde zoals deze volgens de systematiek van de afdeling grondexploitatie van de Wro dient te worden berekend, niet gelijk is aan de *boekwaarde* die voor de desbetreffende eigenaren/exploitanten als criterium geldt en die doorgaans (veel) lager ligt. In een van de gemeenten werd gezegd: ‘je financiert lucht’, waarmee werd bedoeld dat de te betalen inbrengwaarde uit

het perspectief van de gemeente geen reële waarde is, omdat de ontwikkelaar voor zichzelf met een lagere waarde rekent. Aan andere kant kan worden gezegd dat de inbrengwaarde wel de werkelijke waarde is, aangezien het de verkeerswaarde is of (in het geval er onteigening aan vooraf is gegaan) de volledige schadeloosstelling. Daar komt bij dat boekwaardes moeilijk te achterhalen zijn.

Behalve in Roosendaal en Den Haag wordt dit probleem herkend in andere grote gemeenten met veel (complexe) binnenstedelijke opgaven. De aanpak van de gemeenten Roosendaal en Den Haag in dergelijke situaties is dat grondeigenaren die willen ontwikkelen, wordt aangezegd dat uitsluitend zal worden meegewerkt aan een anterieur contract (dat voor de gemeente ten minste kostenneutraal uitpakt) en dat geen planologische medewerking zal worden verleend indien de grondeigenaar/exploitant een dergelijk contract niet wil sluiten.

De vraag rijst of deze aanpak juridisch houdbaar is. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats kan de gemeente een ontwikkelaar vanzelfsprekend niet dwingen om een anterieure overeenkomst aan te gaan. In dat licht is de werkwijze vreemd. Indien daarentegen wordt gelet op de eis dat een planologische maatregel (bestemmingsplan) economisch uitvoerbaar moet zijn, is verdedigbaar en zelfs noodzakelijk dat een gemeente die geen algemene middelen beschikbaar wenst te stellen voor binnenstedelijke private initiatieven, daaraan slechts planologische medewerking wenst te verlenen indien de economische uitvoerbaarheid via een anterieure overeenkomst is gewaarborgd. Wanneer de eis van een anterieure overeenkomst op deze wijze door de gemeente wordt gemotiveerd, is daartegen juridisch geen bezwaar.

In de tweede plaats is het dan ook de vraag of de systematiek waarmee de inbrengwaarden worden bepaald noodzakelijkerwijs aanpassing behoeft, zoals door een van de gemeenten werd gesuggereerd. Hiervoor zou aanleiding zijn indien de gemeente door een exploitant zou kunnen worden gedwongen om een economisch niet uitvoerbare planologische maatregel met bijbehorend exploitatieplan vast te stellen. Dit kan echter niet. Als een marktpartij een initiatief wenst te ontplooiën, zal deze zelf voor de economische uitvoerbaarheid zorg moeten dragen. De gemeente kan hiertoe niet worden gedwongen. Indien daarentegen de gemeente initiatiefnemer is en zekerheid wenst omtrent de uitvoering van de desbetreffende binnenstedelijke ontwikkeling en daartoe een bestemmingsplan en exploitatieplan wenst vast te stellen, mag van de gemeente ook worden verwacht dat uit de algemene middelen gelden worden vrijgemaakt; toepassing van de reken-systematiek van de afdeling grondexploitatie zal immers leiden tot een negatieve exploitatie en het kostenverhaal in die situatie is gemaximeerd tot het niveau van de opbrengsten.

Het kostenverhaal en de gemeentelijke regie zijn publiekrechtelijk gewaarborgd als er een exploitatieplan is vastgesteld. Bij van een (posterieure of anterieure) overeenkomst is dat niet het geval. Er zal dan contractueel moeten worden gewaarborgd dat de eigenaar/exploitant de aangegane verplichtingen nakomt. In de praktijk gebeurt dat ook (hoewel van reeds op schrift gestelde posterieure overeenkomsten geen voorbeelden bekend zijn). Zo hanteert de gemeente De Ronde Venen de volgende boeteclausule in de anterieure overeenkomst: 'Indien (NAAM) of zijn rechtsopvolger(s) ondanks een aanmaning bij aangetekende brief in gebreke is en blijft in de nakoming van een of meerdere van zijn verplichtingen

zoals vermeld in artikel 1.4.1 van deze overeenkomst, verbeurt (NAAM) of zijn rechtsopvolger(s) ten behoeve van de gemeente een zonder rechterlijke tussenkomst opeisbare boete ter grootte van maximaal 200.000 euro voor elk verzuim, te voldoen binnen veertien dagen na een daartoe strekkende aanmaning van burgemeester en wethouders.’

De gemeente Roosendaal zoekt de waarborg niet in een boete, maar koppelt de eigen prestatie (het vaststellen van een planologische maatregel) aan het voldoen van het kostenverhaal: ‘Uit deze contractuele afspraken vloeit voor de gemeente géén enkele verplichting voort dan nadat door u de plankosten zijn betaald. Bij niet-tijdige betaling binnen de termijn(en) genoemd in het eerste lid bent u de wettelijke rente verschuldigd en tevens heeft de gemeente dan de bevoegdheid deze contractuele afspraken schriftelijk, zonder voorafgaande ingebrekestelling, te ontbinden.’ Ook een gemeente als Rotterdam – niet door ons ondervraagd – kiest voor een vergelijkbare aanpak, zij het via een meer algemeen geformuleerde waarborg: ‘Komt een partij een op hem rustende verplichting jegens de andere partij toerekenbaar niet na, dan is die Partij in verzuim, wanneer hij in gebreke wordt gesteld bij een schriftelijke aanmaning waarbij hem een redelijke termijn voor de nakoming wordt gesteld en nakoming binnen deze termijn uitblijft.’

Een bijzondere invulling van het begrip ‘anderszins verzekerd’ wordt gegeven door de gemeente Emmen. Bij kleine plannen worden plankosten geacht de enige typen kosten te zijn. Afzonderlijk verhaal daarvan vindt niet plaats, omdat de aanvragers worden geacht aan deze kosten te hebben bijgedragen zodra zij de bouwvergunningleges hebben voldaan. Deze redenering lijkt verdedigbaar indien de gemeente kan aantonen dat zij niet meer en geen andere kosten heeft gemaakt dan de kosten die door de leges worden gedekt; daarbij past wel de kanttekening dat het volgens de Wro vermoedelijk niet de bedoeling is om kosten te verhalen via de leges. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de regeling inzake grondexploitatie wordt over de verhouding tussen deze regeling en de leges echter niet gesproken.

In de interviews is niets gebleken van het niet verhalen van kosten of van onoverkomelijke problemen hiermee. Wel is er gewezen op problemen in de andere richting, namelijk het moeten verhalen van kosten als daar bij de gemeente geen behoefte aan bestaat. Gemeenten zijn namelijk verplicht de kosten te verhalen (artikel 6.12 Wro) en een bouwplan te definiëren (artikel 6.2.1 Bro). Een aantal keren werd in de gesprekken gewezen op de complexiteit van het instrumentarium rondom kostenverhaal bij kleine ontwikkelingen. Zoetermeer noemt het opstellen van een exploitatieplan voor kleinere locaties ‘misschien wel de grootste kostenpost bij kostenverhaal’. In de gemeente Roosendaal heeft men geprobeerd deze problematiek op te lossen door bij gewenste, kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen de initiatiefnemer een ‘acceptatiebrief’ te sturen, waarin zowel de gemeentelijke planologische medewerking als het kostenverhaal is geregeld. Volgens de gemeente werkt dit in de praktijk goed. Voor meer omvangrijke ruimtelijke ontwikkelingen heeft de gemeente een andere standaard ontwikkeld: een ‘intentieovereenkomst’ als anterieure overeenkomst. De gemeente Emmen heeft een creatievere oplossing gevonden: ze beschouwt de legesheffing in dergelijke gevallen als afdoende kostenverhaal. Dit zijn allemaal creatieve oplossingen om met de verplichting tot kostenverhaal om te gaan.

Minderhoud en Grundmeijer (2010) geven nog twee problemen aan die zich voordoen bij verplicht kostenverhaal. Indien een gemeente een groot deel van de grond in handen heeft en er met een enkele grondeigenaar anterieur niet uit komt, dan is een exploitatieplan verplicht. Maar de juridische risico's daarvan – er is kans op een beroepsprocedure – kunnen groot zijn en wellicht niet opwegen tegen de bescheiden kosten die verhaald kunnen worden. Verder kunnen zich problemen voordoen met kostenverhaal in krimpgebieden. In die gebieden kampen grondexploitatie eerder met tekorten dan met overschotten (Verwest et al. 2008). Volgens Minderhoud en Grundmeijer (2010) kan het verplicht verhalen van kosten de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen of woonwijken blokkeren. Toch moet hierbij worden aangetekend dat het proportionaliteitscriterium dit zou moeten voorkomen.

Bovenplanse kosten

Behalve naar daadwerkelijk kostenverhaal is gekeken in hoeverre gemeenten gebruikmaken van bovenplans kostenverhaal en in hoeverre zij zich hierin laten leiden door de structuurvisie. Bovenplans kostenverhaal is het kostenverhaal bij 'ruimtelijke ontwikkelingen' zoals bovenplans groen, en moet in de structuurvisie worden voorzien (artikel 6.24 Wro). Uit de interviews met de gemeenten is gebleken dat het concretiseren van bovenplanse ruimtelijke ontwikkelingen in structuurvisies, teneinde de kosten daarvan middels anterieure overeenkomsten te kunnen verhalen, nog nauwelijks is ontwikkeld.

De gemeente Hof van Twente gaf aan dat zij ernaar streeft om per kern een structuurvisie te maken (zes visies in totaal) en om door middel van de structuurvisie een basis te creëren voor de reeds bestaande fondsbijdrage. Een dergelijke aanpak hoeft niet strijdig te zijn met de wettelijke regeling in de afdeling grondexploitatie van de nieuwe Wro; een gemeente kan een grondeigenaar formeel niet dwingen om een fondsbijdrage te betalen en zal als er dan toch een exploitatieplan moet worden opgesteld, moeten 'omschakelen' naar een andere toerekeningsmethodiek van de grondexploitatiekosten, namelijk via de drie criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. Wel kan er in het informele circuit druk worden uitgeoefend op grondeigenaren. Een gemeente kan besluiten om geen planologische medewerking te verlenen.

De gemeente Weesp wil de structuurvisie gebruiken om twee uit elkaar liggende bedrijventerreinen ruimtelijk te koppelen en te verevenen tussen de grondexploitaties van beide terreinen (de exploitatie van het ene terrein laat een negatief en het ander een positief saldo zien). Hierbij moet wel worden aangetekend dat de ruimtelijke samenhang voldoende zal moeten worden beargumenteerd, aangezien verevening tussen twee locaties zonder aantoonbare onderlinge ruimtelijke samenhang niet valt binnen de reikwijdte van artikel 6.24 Wro en ook niet vrijwillig kan worden overeengekomen in een anterieure overeenkomst. Wanneer een dergelijke overeenkomst desalniettemin wordt aangegaan, kan de marktpartij zich met succes beroepen op onverschuldigde betaling.

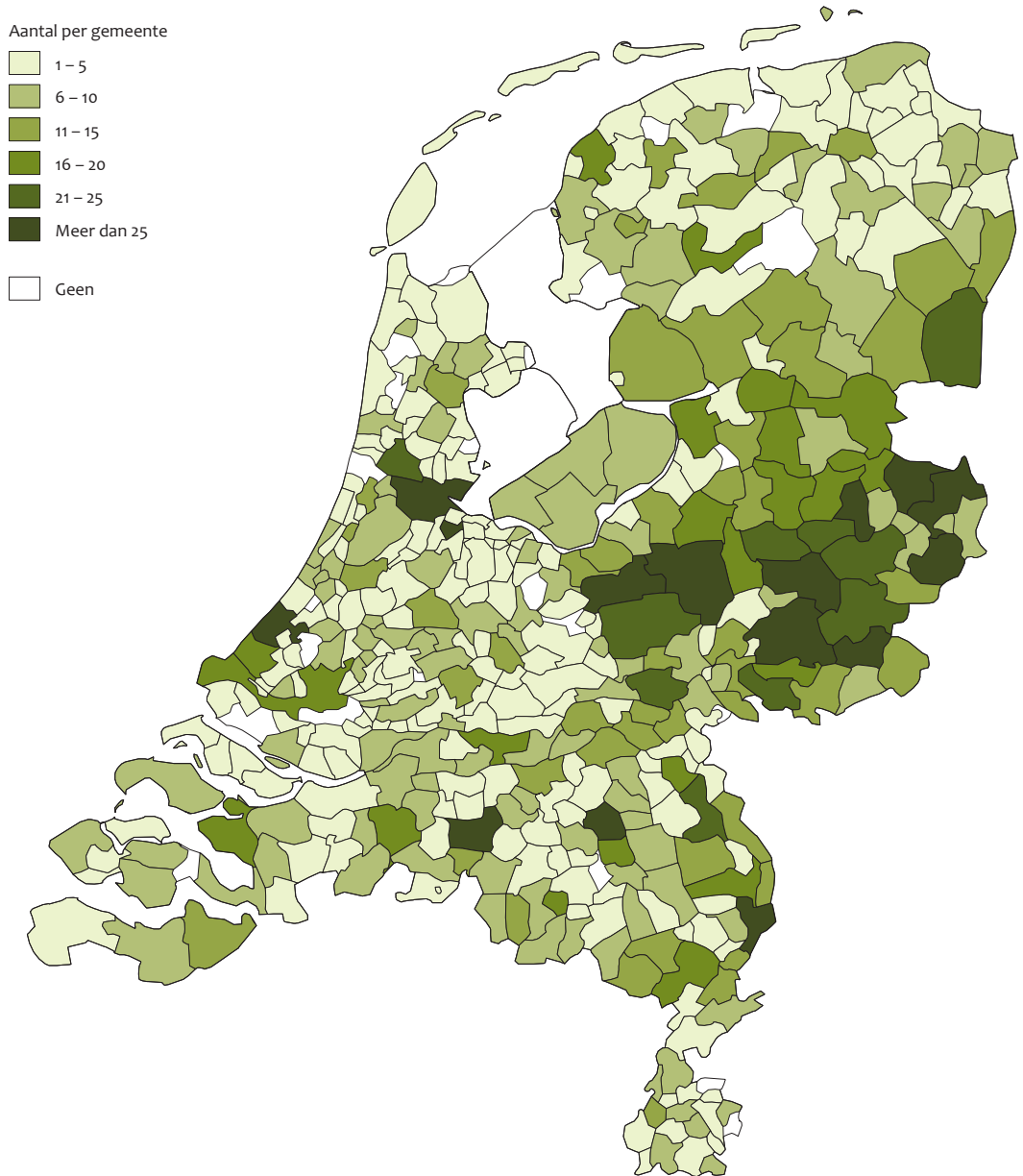
2.3.2 Privaatrechtelijk versus publiekrechtelijk spoor

We kijken in hoeverre gemeenten bij het exploitatieplan kiezen voor het privaatrechtelijke anterieure spoor en in hoeverre zij het publiekrechtelijke spoor benutten. In de praktijk werd het eerstgenoemde spoor toegepast, en dat leek ook de wens van de wetgever. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie wordt in dit verband immers opgemerkt: 'Nu de mogelijkheid van een exploitatieovereenkomst gehandhaafd wordt, kunnen gemeenten hun huidige praktijk voortzetten en er voor kiezen het nieuwe instrumentarium alleen in te zetten ten aanzien van free riders. Sommige daarvan zullen uiteindelijk kiezen voor een overeenkomst. Het exploitatieplan wordt bij die gemeenten dus niet de gangbare praktijk maar een stok achter de deur net zoals de baatbelasting bij uitleglocaties. Een gemeente kan er ook voor kiezen direct het publiekrechtelijke pad te bewandelen. Dat kan het geval zijn wanneer op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen zaken kan of wil doen met de particuliere eigenaar of wanneer de gemeentelijke inzet vaststaat en onderhandelen overbodig is. Verwacht wordt dat deze situatie zich zelden voor zal doen' (Tweede Kamer 2004/2005b: 33). Het wijzigingsvoorstel is tot stand gekomen nadat in de parlementaire behandeling van de wet een voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor was uitgesproken.

Om vast te stellen welk spoor de gemeenten volgen is de volgende methode van dataverzameling gevolgd. De gemeente is verplicht kosten te verhalen, telkens wanneer zij een nieuw bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit vaststelt met daarin een bouwtitel die aan de eerdergenoemde minimale eisen voldoet. Kostenverhaal is ook verplicht bij een projectafwijkingsbesluit, dat wordt genomen als de gemeente van een beheersverordening afwijkt. Het bestemmingsplan, het projectbesluit en het projectafwijkingsbesluit moeten worden gepubliceerd in de *Staatscourant* (artikel 3.8, 3.11 en 3.40 Wro). Dit geldt niet voor het wijzigingsplan, al gebeurt dit zo nu en dan wel. We laten het wijzigingsplan dan ook buiten beschouwing. Het projectafwijkingsbesluit zal in de analyse ook niet terugkeren, aangezien een dergelijk besluit nog nooit is genomen. Dit komt doordat er nog nauwelijks beheersverordeningen zijn vastgesteld, laat staan dat ervan is afgeweken. In de Wro staat niets over de publicatie van exploitatieplannen in de *Staatscourant*. Maar artikel 6.12 lid 4 Wro stelt dat het exploitatieplan gelijktijdig wordt vastgesteld en bekendgemaakt met het planologische besluit waaraan het is gekoppeld. Afgaand op Van Buuren et al. (2008: 224) mogen we ervan uitgaan dat het exploitatieplan, net als het bestemmingsplan en het projectbesluit, wordt gepubliceerd in de *Staatscourant*. Dan weten we voor welk deel van de planologische besluiten een exploitatieplan is gemaakt.⁷ Voor alle andere besluiten geldt ofwel dat kostenverhaal anders is geregeld, ofwel dat er geen sprake is van een bouwtitel (zoals bedoeld in artikel 6.2.1 Bro).

Bij het registreren van bestemmingsplannen en projectbesluiten (hoofdstuk 1) hebben we bijgehouden of er zich in het projectbesluit of het bestemmingsplan een bouwtitel bevond – onbenutte bouwtitels uitgezonderd (1 juli 2008 tot en met 31 december 2009). Van de in totaal 2.154 (gewijzigd) vastgestelde bestemmingsplannen en projectbesluiten bevatte 53 procent een bouwtitel; 41 procent bevatte er geen en bij 6 procent bestond twijfel. Bij een klein deel van alle projectbesluiten en bestemmingsplannen met een bouwtitel (50 gevallen, 4 procent) is gebruikgemaakt van het exploitatieplan om de kosten te verhalen.⁸ In alle andere gevallen was kostenverhaal verzekerd via bijvoorbeeld de gronduitgifte, een samenwerkingsverband, een exploitatieovereenkomst of een erfpachtovereenkomst, of was het misschien wel helemaal niet verzekerd.



Bron: Staatscourant; bewerking PBL

Uit figuur 2.1 blijkt dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan in het aantal plannen met een bouwtitel, en dus ook in het aantal keren dat kostenverhaal verplicht was. Opvallend is dat behalve een aantal grote steden zoals Den Haag en Amsterdam vooral veel gemeenten in het oosten van het land veel plannen met bouwtitels hebben. Het aantal bouwtitels is deels afhankelijk van bouwactiviteiten (en de vraag naar bijvoorbeeld woningen) en deels van de mate waarin gemeenten postzegelplannen maken. Het hoge aantal in het oosten van het land zal eerder verband houden met de omvang van bouwplannen dan met de omvang van de bouwproductie.

Overwegingen bij keuze kostenverhaal

Een belangrijke vraag in het onderzoek was langs welke weg gemeenten de kosten in de praktijk verhalen en in hoeverre zij gebruikmaken van het publiekrechtelijke spoor. Uit de wetsgeschiedenis en vooral uit de parlementaire behandeling van de wet blijkt dat het privaatrechtelijke spoor vanuit de optiek van de wetgever nog altijd de voorkeur geniet boven het publiekrechtelijke.⁹ Vrijwel alle in het onderzoek betrokken gemeenten gaven aan dat zij inzetten op het regelen van kostenverhaal en op gemeentelijke regie langs privaatrechtelijke weg. Slechts één gemeente (Nunspeet) gaf aan in één project bewust en *a priori* te hebben gekozen voor de combinatie bestemmingsplan-exploitatieplan, terwijl nog niet vaststond dat er niet voor alle gronden binnen het plangebied anterieure overeenkomsten konden worden vastgesteld.

Het maken van een exploitatieplan wordt in het algemeen als omslachtig gezien, evenals de verplichte jaarlijkse herziening. Het opstellen van een exploitatieplan wordt in sommige situaties nadrukkelijk ervaren als een 'noodzakelijk kwaad'. Soms kiest een gemeente veiligheidshalve voor het opstellen van een exploitatieplan, omdat niet duidelijk is of het bestemmingsplan een bouwtitel als bedoeld in het Bro bevat (De Ronde Venen). Het lijkt erop dat het exploitatieplan door de gemeente vooral als bruikbaar instrument wordt gezien voor locaties met veel versnipperd eigendom (bijvoorbeeld bij te transformeren bedrijventerreinen) en locaties waar de gemeente zich nadrukkelijk passief wil opstellen (Noordoostpolder, Den Haag, Emmen, Roosendaal).

Strikt genomen is het niet helemaal terecht om het publiekrechtelijke spoor tegenover het privaatrechtelijke te zetten. Een exploitatieplan kan immers gevolgd worden door een privaatrechtelijke, posterieure overeenkomst. Dit lijkt echter weinig voor te komen. Dat hangt samen met een aantal factoren. In de eerste plaats zijn er relatief weinig exploitatieplannen opgesteld en dat leidt tot weinig gevallen waarin überhaupt van posterieure overeenkomsten sprake kan zijn. Een tweede factor is dat met posterieure overeenkomsten geen van het exploitatieplan afwijkende afspraken kunnen worden gemaakt. In één gemeente (Emmen) wordt mogelijk op verzoek van een projectontwikkelaar een posterieure overeenkomst aangegaan, om afspraken te kunnen maken over het bouw- en woonrijp maken. Omdat het exploitatieplan niet voorschrijft wie deze activiteit moet verrichten, kan die nader worden uitgewerkt in een posterieure overeenkomst.

De verwachting die in de memorie van toelichting is uitgesproken ten aanzien van de verhouding tussen het volgen van het publiekrechtelijke spoor en het volgen van het privaatrechtelijke spoor, is blijkens de data en de gesprekken met de

gemeenten daadwerkelijk uitgekomen (dit geldt voor zowel de gesprekken over het gemeentelijk instrumentarium als de gesprekken over de toepassing van de afdeling grondexploitatie). De keuze voor het opstellen van een exploitatieplan werd feitelijk alleen in de gemeente Nunspeet herkend, als gevolg van een bestuurlijk besluit voor één specifiek project.

2.4 Free riders voorkomen

Met de wettelijke basis voor kostenverhaal streeft de rijksoverheid er ook naar *free riding* te voorkomen. Volgens de Nota Grondbeleid (VROM & Financiën 2001: 58) vormen *free riders* op nationale schaal slechts een klein deel (zo'n 5 procent) van de grondeigenaren bij uitleglocaties. In afzonderlijke situaties kunnen zij echter wel een serieus probleem zijn, doordat ze de ontwikkeling van bepaalde projecten kunnen frustreren. Nog steeds kan een enkeling het compromis tussen private en publieke partijen lastig maken waar het gaat om de hoogte van de te verhalen kosten. Hierbij geldt overigens dat exploitatieplannen en -overeenkomsten alleen betrekking hebben op partijen die binnen het exploitatiegebied iets ontwikkelen: de actieve *free riders*. Partijen die niets ontwikkelen, kunnen ook (passief) van ontwikkelingen profiteren, maar hoeven niet aan de exploitatiekosten bij te dragen op grond van de afdeling grondexploitatie. De baatbelasting blijft gewoon bestaan, zodat kosten wel kunnen worden verrekend met niet-ontwikkende partijen. Baatbelasting wordt bijvoorbeeld opgelegd aan eigenaren in het buitengebied als zij riolering aanleggen.

2.4.1 Beroepsprocedures *free riding*

Uit de gesprekken met de gemeenten is niets van *free riding* onder de Wro gebleken. Tot op heden is er nog geen sprake geweest van een beroepsprocedure met als onderwerp *free riding*. Wel zijn omtrent verschillende vastgestelde exploitatieplannen zienswijzen ingediend en is tegen verschillende exploitatieplannen beroep ingesteld. Het betrof hierbij vrijwel steeds eigenaren die zich niet konden verenigen met de gemeentelijke keuze ten aanzien van inbrengwaarden en andere financiële parameters in het exploitatieplan (De Ronde Venen, Weesp, Nunspeet) dan wel ten aanzien van de toerekening van bovenplanse kosten (Wierden). In één (Noordoostpolder) kon de gemeente een beroep voorkomen door de kostenberekening extern te laten toetsen.

Dergelijke zienswijzen c.q. beroepen kunnen niet als pogingen tot *free riding* worden aangemerkt. Het uiteindelijke resultaat zal immers een uitspraak van de Raad van State zijn, waarbij de kostentoe rekening wordt getoetst aan de wettelijke regeling van de afdeling grondexploitatie.

2.5 Voorkomen van langdurige procedures als gevolg van ingewikkelde onderhandelingen

Door de publiekrechtelijke 'stok achter de deur' zouden procedures sneller en de onderhandelingen soepeler moeten verlopen. Ontwikkende partijen die niet minnelijk en privaatrechtelijk tot een vergelijk willen komen, kunnen door de gemeente

onder druk worden gezet met een publiekrechtelijk exploitatieplan. Het voorkomen van langdurige procedures is het derde doel van dit onderdeel van de wet.

2.5.1 Duur en aard traject voorafgaand aan bestemmingsplanprocedure

Het heeft geen zin om bij dit doel van de wet de duur van de bestemmingsplanprocedure¹⁰ te meten. Immers, het onderhandelingstraject speelt zich hoofdzakelijk vóór die tijd af. In de casussen hebben we wel geïnformeerd naar de indruk die bij de gemeente bestaat over het bereiken van dit doel. Dat beeld is wisselend. Kostenverhaal is verplicht, ook bij kleine plannen waar het de moeite niet echt loont. Deze plannen worden vertraagd door de afdeling grondexploitatie. Bij grotere bouwplannen geven sommige gemeenten aan dat helderheid over de te verhalen kosten discussie en dus vertraging kan voorkomen. Toch laten eerdere voorbeelden over de inbrengwaarden en de onduidelijkheid die hierover bestaat (zie ook Frikkee et al. 2009) zien dat discussies, en zelfs beroepsprocedures niet uitgesloten kunnen worden.

Daarnaast liggen veranderingen meer op het intragemeentelijke vlak. Er wordt door verschillende gemeenten (onder andere Zoetermeer) erkend dat de afdelingen ruimtelijke ordening en grondbeleid anders met elkaar zijn gaan samenwerken. De meeste gemeenten zien dit als een positieve ontwikkeling.

2.5.2 Beroepsprocedures

Een keerzijde van de afdeling grondexploitatie is dat het aantal beroepsmogelijkheden toeneemt als een bestemmingsplan of projectbesluit vergezeld gaat van een exploitatieplan.. Dit, gekoppeld aan de onwennigheid bij gemeenten, kan het aantal beroepsprocedures doen toenemen. Tot op heden zijn er echter nog geen uitspraken van de Raad van State geweest inzake de afdeling grondexploitatie. Wel loopt er momenteel een beroepsprocedure tegen een exploitatieplan in de gemeente Bladel. Het is dan ook te prematuur om hier uitspraken over te doen. Tijdens het onderzoek onder gemeenten overheerste het gevoel dat er – met uitzondering van die situaties waarin een exploitatieplan moet worden vastgesteld – aan de onderhandelingen met marktpartijen niet zo heel veel is veranderd.

2.6 Het stellen van locatie-eisen

De afdeling grondexploitatie biedt de mogelijkheid om kosten te verhalen en maakt het daarnaast mogelijk om in exploitatieplannen gedetailleerd vast te leggen hoeveel ruimte er beschikbaar is voor sociale huur- en koopwoningen en hoeveel voor particulier opdrachtgeverschap. Ook biedt de afdeling grondexploitatie de optie om nadere kwaliteitseisen te stellen aan het bouwrijp maken en inrichten van de openbare ruimte en aan het aanbrengen van nutsvoorzieningen (Van den Brand et al. 2008: 128).

De exploitatieplannen die werden vastgesteld door de gemeenten die in het onderzoek waren betrokken, hadden allemaal als achtergrond de noodzaak om het kostenverhaal te verzekeren. Locatie-eisen werden in het exploitatieplan niet gesteld in Weesp, maar wel in De Ronde Venen, waar de geldende eisen ten aanzien van het openbaar gebied zijn opgenomen in een exploitatieplan. Vergelijkbaar is de regeling in een exploitatieplan voor een glastuinbouwgebied in Noordoostpolder, waar wordt verwezen is gemaakt met een stedenbouwkundige visie waarin bepalingen

zijn opgenomen ten aanzien van de oevers en waterberging, met gebruik van referentiebeelden. Ook Emmen normeert de inrichting van het openbaar gebied door de inrichtingseisen op te nemen in het exploitatieplan. In Nunspeet bevat het exploitatieplan een duiding van woningcategorieën met de daarbij behorende opbrengsten. Het Haagse exploitatieplan voor de Binckhorst heeft een globaal karakter en bevat slechts de eis van 30 procent sociale woningbouw. Ook Roosendaal maakt gebruik van de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen. Samengevat: exploitatieplannen worden weliswaar opgesteld in situaties waarin er geen (volledige) anterieure regeling voor het kostenverhaal tot stand is gekomen. Als een exploitatieplan wordt opgesteld, dan worden daarin vaak ook locatie-eisen opgenomen. Dit betreft vooral eisen ten aanzien van de kwaliteit van het openbaar gebied, en in mindere mate eisen die aan woningbouwcategorieën worden gesteld. Uit een nog te verschijnen onderzoek blijkt dat van 86 geënquêteerde gemeenten 14 procent reeds gebruikmaakt van de mogelijkheid om grond voor sociale huur of koop te bestemmen, en dat 52 procent van plan is om deze optie in de nabije toekomst te benutten (Buitelaar & De Kam, te verschijnen).

2.7 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid

We kunnen twee groepen aanwijzen waarvoor het grondbeleid in het verleden niet transparant was. In de eerste plaats is dat het publiek. Onder de oude WRO bestond er onduidelijkheid over het privaatrechtelijk handelen van gemeenten bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten. In de afdeling grondexploitatie (uitgewerkt in het Bro) wordt hierover duidelijkheid verschaft door het opnemen van de kostensoortenlijst (zie paragraaf 2.3.1). Hierdoor is voor iedereen helder welke kosten een gemeente minimaal kan en moet verhalen. Deze kostensoortenlijst vormt – in combinatie met het publiekrechtelijke exploitatieplan – de basis voor een in beginsel transparant grondbeleid. Tegenstrijdig met de wens tot transparantie is de voorkeur voor de privaatrechtelijke weg, zoals deze is uitgesproken bij de parlementaire behandeling (zie het eerste uitvoeringsdoel, de exploitant betaalt, uitgewerkt in paragraaf 3.3). Gelet op de onderhandelingspositie van gemeenten is het echter zeer de vraag of volledige transparantie bij het sluiten van een exploitatieovereenkomst wenselijk en bedoeld is. Wel is er ten aanzien van de overeenkomst een verplichte kennisgeving door B en W. Of dit ook gebeurt, is niet onderzocht. Verder geldt voor de inhoud van de overeenkomst de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De achterliggende berekeningen hoeven echter geen deel uit te maken van de overeenkomst, en hoeven daarmee ook niet openbaar te worden gemaakt.

In de tweede plaats was het grondbeleid niet transparant voor de aangeslagen exploitanten. Zo werden er (per woning) bijdragen gevraagd voor gemeentelijke fondsen, terwijl de relatie met de door de gemeente gemaakte kosten niet bestond of niet duidelijk was. Met de komst van de afdeling grondexploitatie kunnen dergelijke bijdragen nog steeds worden overeengekomen via het anterieure spoor. Mocht een ontwikkelende partij echter problemen hebben met de transparantie en de toerekenbaarheid dan kan deze aansturen op een exploitatieplan. Transparantie kan dus worden afgedwongen. In het onderzoek zijn we hier geen expliciete voorbeelden van tegengekomen.

Uit de gesprekken is overigens gebleken dat vooral de introductie van de kostensoortenlijst leidt tot meer duidelijkheid over de te verhalen kosten. Sommige gemeenten gaven aan dat bij het anterieure spoor wel meer te verhalen is dan de kostensoortenlijst; ze konden bijvoorbeeld zonder dat dit weerstand opleverde een bijdrage vragen aan het fonds bovenwijkse voorzieningen. Deze fondsbijdragen gelden voor elk project en zijn al vele jaren van kracht en worden daardoor volledig geaccepteerd.

2.8 Toepassing van de afdeling grondexploitatie door hogere overheden

Afzonderlijke vermelding verdient de situatie in de gemeente Weesp, waar een provinciaal inpassingsplan op handen was voor gebiedsontwikkeling in de Bloemendalerpolder. Op grond van artikel 6.25 Wro gaan in een dergelijk geval ook de bevoegdheden op grond van de afdeling grondexploitatie van de gemeente over op de provincie. Dit artikel bepaalt dat ‘vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of besluit, provinciale staten voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in plaats van de gemeenteraad en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders’ treden ‘en wordt in plaats van ‘gemeente’ telkens gelezen: provincie’. Deze bepaling past binnen de gedachte achter de Wro dat elk bestuursniveau moet beschikken over dezelfde instrumenten om het provinciaal belang te kunnen behartigen. Daarom kunnen provincies en het Rijk sinds de inwerkingtreding van de Wro gebruikmaken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG).

Een door de gemeente Weesp benoemd probleem bij de Bloemendalerpolder dat zich ook bij andere provinciale inpassingsplannen (of projectbesluiten) dan wel rijksinpassingsplannen of rijksprojectbesluiten zou kunnen voordoen, is dat het openbaar gebied dat onderdeel uitmaakt van een te ontwikkelen locatie, op enig moment (fasegewijs) weer in handen komt van de gemeente. De gemeente heeft er om die reden alle belang bij om invloed uit te oefenen op de inrichting en kwaliteit van het openbaar gebied. De Wro voorziet hierin echter niet. De provincie onderhoudt de contacten met de marktpartijen die tot ontwikkeling van het gebied overgaan. Mogelijk lost dit dreigende probleem zich in het genoemde project op via een afzonderlijke afspraak tussen de gemeente en de provincie, die de afspraak vervolgens zal verwerken in het afsprakenkader met de marktpartijen en in de locatie-eisen in de exploitatieovereenkomst of het exploitatieplan. Het zou misschien beter zijn als in de Wro zou worden vastgelegd dat een door de provincie of het Rijk vastgesteld exploitatieplan pas is goedgekeurd nadat de gemeente haar instemming heeft gegeven voor de in artikel 6.13, lid 2, onder b en onder c gestelde eisen. Het gaat om eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied (onder b), respectievelijk om regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden (onder c). De gemeente zou deze instemming slechts kunnen weigeren als deze eisen afwijken van de in de desbetreffende gemeente gebruikelijke eisen ter zake. Een dergelijke bepaling kan het nu afwezige evenwicht betrekkelijk eenvoudig herstellen.

Noten

- 1) Kort daarna is verhaal van planschade mogelijk gemaakt door aanpassing van de WRO.
- 2) Als er grond in erfpacht is uitgegeven, dan kan de erfpachtovereenkomst worden gebruikt om kostenverhaal 'anderszins te verzekeren', tenzij de erfpachtovereenkomst bouwplannen toelaat waarvoor geen adequate aanpassing van de canon heeft plaatsgevonden (Van Sandick 2009).
- 3) Bovenplanse kosten zijn kosten die verband houden met het plangebied, maar die daar ruimtelijk gezien niet of niet geheel binnen vallen.
- 4) Een ander doel dat in de memorie wordt genoemd, maar dat wij in dit rapport niet zullen evalueren, is om de concurrentie tussen bouwplannen te bevorderen. Om dit doel te bereiken, zullen andere maatregelen worden ingezet dan de nieuwe Wro in het algemeen en de afdeling grondexploitatie in het bijzonder. Zie ook Tweede Kamer 2004/2005a.
- 5) Het eerste deel staat tussen haakjes omdat uitbreiding van het aantal verhaalmogelijkheden logischerwijs al in paragraaf 2.3 aan de orde komt.
- 6) Het gebruik van de wet in deze periode is gebruikt om de casusgemeenten te selecteren. De ervaringen van die gemeenten hebben wel betrekking op de gehele onderzoeksperiode.
- 7) Binnen één plan kunnen wel verschillende exploitatievormen voorkomen.
- 8) Via het Kadaster hadden we meer inzicht kunnen krijgen in de locatie en de omvang van deze exploitatieplannen. Deze data zijn echter niet tijdig geleverd.
- 9) Als het wetsvoorstel van de exploitatieheffing niet was afgeschoten door de Raad van State, dan had de voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor ook expliciet in de wet gestaan (Groetelaers 2004).
- 10) De tijd tussen het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan en het vaststellen ervan door de gemeenteraad.

Provinciaal instrumentarium

3

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste doelen van de wet ten aanzien van het provinciaal instrumentarium centraal, te weten subsidiariteit, proactiviteit en scheiding van visievorming en normstelling. Na een korte uitleg van deze doelen in de inleidende paragraaf volgt uitwerking ervan in de laatste drie paragrafen. In paragraaf 3.3 wordt stilgestaan bij de wijze waarop provinciale belangen juridisch worden verankerd, daarna volgt een analyse van de mate waarin dat proactief gebeurt (3.4); tot slot wordt bekeken in hoeverre beleid en normstelling gescheiden blijven bij het vastleggen van de provinciale belangen (3.5). Net als in de vorige twee hoofdstukken beginnen we met een bespreking van de belangrijkste veranderingen in het stelsel en geven we aan hoe het empirisch onderzoek naar de uitvoeringsdoelen van de Wro is aangepakt.

3.1 Veranderingen in het stelsel

Met de invoering van de nieuwe Wro verandert er veel voor provincies. Zij beschikken niet langer over het streekplan, de concrete beleidsbeslissing en de bevoegdheid om goedkeuring aan het bestemmingsplan te verlenen, maar hebben daar de volgende instrumenten voor teruggekregen: de structuurvisie, de provinciale verordening, het inpassingsplan en het projectbesluit. De proactieve aanwijzingsbevoegdheid is gebleven (artikel 4.2 lid 1 Wro) en daarnaast mag de provincie een ‘reactieve’ aanwijzing geven wanneer dat in haar belang is en in het belang van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (artikel 3.8 lid 6 Wro).

Het subsidiariteitsprincipe, de proactiviteit van het provinciale beleid en de scheiding tussen normstelling en visievorming zijn de drie belangrijkste uitvoeringsdoelen die de Wro voor de provincies stelt en waaraan de werking van de wet op provinciaal niveau zal worden afgemeten.

Het subsidiariteitsprincipe betekent voor provincies dat een provinciaal probleem ook op provinciaal niveau moet kunnen worden aangepakt. In de wet staat dat provincies het instrumentarium van de nieuwe Wro in mogen zetten op voorwaarde dat ‘provinciale belangen dat met het oog op een goede provinciale ordening noodzakelijk maken’ (artikel 4.1 lid 1 Wro wat betreft het stellen van algemene regels, en artikel 4.2 lid 1 Wro wat betreft het geven van een aanwijzing). Wat die provinciale belangen precies zijn, is in de wet niet vastgelegd. In elk geval is een structuurvisie

een ‘bij uitstek’ geschikt middel om provinciale belangen bekend te maken (Van Buuren et al. 2008: 60). Om het subsidiariteitsprincipe actief toe te passen, biedt de wetgever provincies de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan vast te stellen of een projectbesluit te nemen, al heet het eerstgenoemde dan een ‘inpassingsplan’ (artikel 3.26 Wro). Onder de oude WRO mochten alleen gemeenten plannen vaststellen die voor de burger juridisch bindend waren.

Ten tweede worden provincies geacht zo veel mogelijk te anticiperen en zo min mogelijk te reageren. De provinciale verordening is in het leven geroepen om doelen van tevoren te articuleren en te verankeren. Gemeenten weten dan waar hun bestemmingsplannen aan moeten voldoen. De wetgever wil met de nieuwe Wro bereiken dat provincies zo veel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van proactieve publiekrechtelijke instrumenten, duidelijk maken in hoeverre beleid doorwerkt naar gemeenten. Behalve van de verordening, die algemene regels bevat, kan een provincie in specifieke gevallen gebruikmaken van haar bevoegdheid om proactief aanwijzingen te geven ten aanzien van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Voorwaarde is wel dat die aanwijzingen het provinciale belang dienen en een goede ruimtelijke ordening ten goede komen. Naast deze ‘proactieve’ aanwijzingsbevoegdheid heeft de provincie ook nog de mogelijkheid om achteraf – reactief – een aanwijzing te geven ten aanzien van (een deel van) een bestemmingsplan (artikel 3.8 lid 6 Wro). In plaats van voor de reactieve aanwijzing kunnen provincies ook kiezen voor een beroepsprocedure. De reactieve aanwijzing kan alleen worden gebruikt wanneer provincies eerder een ‘zienswijze’ hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan of het ontwerp-projectbesluit (Van Buuren et al. 2008: 104). Aangaande de reactieve aanwijzing heeft de minister van VROM, bij de behandeling van de Invoeringswet Wro in de Eerste Kamer, benadrukt dat deze slechts incidenteel mag worden gebruikt als *ultimum remedium*. Daarin verschilt de reactieve aanwijzing van het goedkeuringsbesluit uit de oude WRO, dat bij elk vastgesteld bestemmingsplan verplicht was. Een provincie heeft weliswaar de mogelijkheid om gemeenten achteraf bij te sturen via een aanwijzing, maar het doel van de wet blijft om vooraf duidelijkheid te scheppen.

Een derde doel en verandering in de wet voor provincies (maar ook voor het Rijk) is dat een scheiding is aangebracht tussen normen en indicatieve, niet-bindende beleidsdocumenten. Hiermee verandert de positie van het streekplan. Onder de oude WRO bevatte dit plan zowel de visie van de provincie op de ruimtelijke ontwikkelingen als de normerende onderdelen die gemeenten in hun bestemmingsplannen moesten overnemen (de ‘concrete beleidsbeslissingen’). Het streekplan bevatte dus (voor de gemeente en de burger) bindende onderdelen en moest daarom worden vastgesteld via een zwaardere en langdurige procedure (Memorie van toelichting, pagina 9). De structuurvisie uit de nieuwe Wro is alleen voor de provincie zelf bindend; indien nodig kunnen concrete regels in een (algemeen verbindende) provinciale verordening worden opgenomen. De wet beoogt hierdoor een scherpere scheiding tussen normstelling en visievorming te bewerkstelligen.

3.2 Aanpak empirisch onderzoek

Door de fundamentele veranderingen in het planningsstelsel op het provinciale niveau heeft het weinig zin om een nulmeting uit te voeren. Dit is reeds opgemerkt in het evaluatieontwerp (Buitelaar & Sorel 2009). Hierdoor kunnen we geen gebruik maken van een referentiepunt in de tijd. Wij kunnen wel analyseren hoe er in de praktijk met de wet wordt omgegaan in het licht van de doelstellingen, maar niet of dit een verbetering betekent ten opzichte van de WRO. Waar mogelijk wordt incidenteel opgemerkt of een bepaalde houding van een provincie een trendbreuk betekent, of dat de Wro-praktijk voornamelijk een voortzetting is van een ingebedde bestuurscultuur.

Het onderzoek naar de werking van de nieuwe Wro bij provincies bestond uit een combinatie van documentanalyse en interviews. Veel actuele kwantitatieve en kwalitatieve informatie is verkregen via het IVRI (Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten) In aanvulling hierop zijn documenten zowel via provinciale internetsites als via contactpersonen bij de provincies verzameld. Daarbij bleek dat veel documenten nog in een (voor)ontwerpfase verkeren en dat provincies de nieuwe Wro soms in twee ‘tranches’ in de provincie invoeren, waarbij de eerste tranche meestal een rechtstreekse beleidsneutrale vertaling van beleid onder de WRO betreft, en de tweede tranche nieuw beleid zal bevatten. Deze verdeling komen we in het volgende hoofdstuk ook tegen bij de AMvB Ruimte. Om een systematische analyse van Wro-instrumenten te kunnen maken, zijn alle documenten verzameld die op 31 december 2009 beschikbaar waren, inclusief alle concept- en ontwerpversies, voor zover openbaar beschikbaar. Een uitzondering is gemaakt voor Friesland, waar een conceptversie van de verordening, die nog niet openbaar beschikbaar was, is meegenomen in de analyse.

De documentanalyse besloeg alle provinciale documenten die de nieuwe Wro aangaan, maar die daar niet per se direct onderdeel van uitmaken, namelijk:

- sturingsfilosofieën;
- streekplannen (voor zover ze de status van structuurvisie hebben gekregen);
- structuurvisies;
- provinciale ruimtelijke verordeningen;
- zienswijzen;
- reactieve aanwijzingen;
- proactieve aanwijzingen (kwamen niet voor);
- inpassingsplannen;
- projectbesluiten;
- beleidsregels (voor zover gebruikt onder de nieuwe Wro);
- bestuurlijke convenanten (voor zover bedoeld als instrument onder de nieuwe Wro).

De documentanalyse en de gegevens van het IVRI zijn gebruikt om enkele kwantitatieve en kwalitatieve analyses uit te voeren. Zo bevat dit hoofdstuk een vergelijking van thema's in verordeningen en een overzicht van het aantal keren dat Wro-instrumenten zijn ingezet door provincies. Het gaat hier om bijvoorbeeld zienswijzen, reactieve aanwijzingen en inpassingsplannen. Naast de documentanalyse is met alle provincies een interview gehouden over de wijze waarop de nieuwe Wro is ingevoerd en over de ervaringen van de eerste anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet. De interviews zijn gehouden op ambtelijk niveau (zie bijlage 1).

3.2.1 Inventarisatie instrumenten

In de tabellen 3.1 en 3.2 is een overzicht gemaakt van het aantal keer dat een Wro-instrument is toegepast door provincies sinds de invoering van de wet. Instrumenten die buiten de Wro vallen, zoals convenanten, subsidies en beleidsregels, worden buiten beschouwing gelaten.

3.3 Provinciaal wat moet

In het Wro-stelsel worden provincies geacht hun provinciale belang vooraf bekend te maken. Met artikel 2.2 lid 2 Wro is deze doelstelling met de invoering van de wet *de jure* al gehaald: alle provincies hebben of een nieuwe structuurvisie conform de Wro gemaakt, of hebben de onder de WRO vastgestelde streek- of omgevingsplannen van rechtswege omgezet in een structuurvisie onder de Wro. In beginsel bepalen provincies zelf hun belangen, de Wro doet daar geen inhoudelijke uitspraken over. In de memorie van antwoord van de minister van VROM blijkt dat het gaat om vraagstukken waar het provinciaal bestuur naar eigen oordeel verantwoordelijk voor is (Eerste Kamer 2005/2006). Omdat er geen normen zijn voor de bepaling van wat provinciaal ‘moet’, kan er ook niet expliciet worden gekeken of aan deze normen wordt voldaan. Wel kunnen we inzicht krijgen in de wijze waarop provincies hun belangen vaststellen, zowel qua definiëring als qua juridische borging (via de Wro) van deze belangen.

De Wro is uiteraard niet de enige manier waarop belangen kunnen worden verankerd; provincies kunnen gebruikmaken van zowel communicatieve, als financiële en juridische instrumenten. De focus hier zal echter liggen op de laatste – in het bijzonder de proactieve delen van de Wro – en op alternatieve juridische instrumenten buiten de Wro. In deze paragraaf wordt elk relevant instrument besproken. Hierbij wordt aangegeven waarom provincies voor dit instrument hebben gekozen. Er wordt ook, indien relevant, aandacht geschonken aan de keuze van de instrumenten in relatie tot de ruimtelijke onderwerpen.

3.3.1 Structuurvisie

De door de Wro verplichte ruimtelijke structuurvisie is het belangrijkste instrument om provinciaal belangen kenbaar te maken. Een provinciale structuurvisie ‘bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Provinciale Staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken’ (artikel 2.2 lid 1 Wro). Met andere woorden, een structuurvisie bevat zowel een visie als een uitspraak over hoe dit beleid zal worden uitgevoerd. Bij alle provincies is dit het geval. De manieren waarop hiermee wordt omgegaan zijn echter divers (zie tabel 3.3). Niet alle provincies hebben onder de Wro een structuurvisie vastgesteld. Sommige zijn nog bezig met het maken van een nieuwe structuurvisie, andere hebben nog (net) voor de inwerkingtreding van de Wro een nieuw streekplan gemaakt dat van rechtswege een structuurvisie is geworden.

Tabel 3.1 Gebruik van Wro-instrumenten door de provincie in 2008 (in aantallen)

Provincie	Reactieve aanwijzing	Beroep	Zienswijze	Inpassingsplan/ projectbesluit	Verordening	Proactieve aanwijzing	Structuurvisie
Drenthe	0	0	0	0	0	0	0
Flevoland	0	0	2	0	1	0	1
Friesland	0	0	5	0	0	0	2
Gelderland	0	0	1	0	0	0	1
Groningen	0	0	0	0	0	0	1
Limburg	1	0	0	0	0	0	2
Noord-Brabant	0	0	17	0	0	0	1
Noord-Holland	0	0	0	0	1	0	0
Overijssel	0	0	0	0	0	0	0
Utrecht	0	0	3	0	0	0	1
Zeeland	0	0	1	0	0	0	1
Zuid-Holland	0	0	70	0	0	0	1

* Specifieke verordening.

Bron: Provincies, IVRI

Tabel 3.2 Gebruik van Wro-instrumenten door de provincie in 2009 (in aantallen)

Provincie	Reactieve aanwijzing	Beroep	Zienswijze	Inpassingsplan/ projectbesluit	Verordening	Proactieve aanwijzing	Structuurvisie
Drenthe	0	0	4	0	0	0	0*
Flevoland	0	10	5	0	0	0	3
Friesland	0	0	38	1	0*	0	9
Gelderland	0	0	17	1	1	0	1
Groningen	2	7	20	0	1	0	1
Limburg	0	1	39	1	0	0	6
Noord-Brabant	8	1	52	1	0*	0	0
Noord-Holland	0	0	5	1	1	0	1
Overijssel	0	0	16	0	1	0	1
Utrecht	1	2	5	0	1	0	0
Zeeland	0	0	11	0	0*	0	0
Zuid-Holland	0	5	127	4	1	0	0*

* In voorbereiding.

Bron: Provincies, IVRI

De structuurvisie is nagenoeg vorm- en inhoudsvrij, behoudens de verplichting tot het aangeven van de wijze waarop het beleid zal worden uitgevoerd (de uitvoerings- of realisatieparagraaf). Uit de documentanalyse blijkt dan ook dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop de provinciale belangen in de structuurvisies beschreven staan. Flevoland heeft een ruimtelijke benadering van provinciale belangen: er wordt een provinciale hoofdstructuur aangewezen met zeven 'speerpuntgebieden' waarin provinciale belangen spelen. Andere provincies (Groningen, Noord-Holland, Zuid-Holland) hebben een hiërarchie van belangen ontworpen om ze kunnen ordenen. Hier wordt dan onderscheid gemaakt tussen individuele en

Provincie	Structuurvisie op basis van streek- of omgevingsplan*	Nieuw structuurvisie
Drenthe	POPII (2004) + Notitie Invoering Wet ruimtelijke ordening	Omgevingsvisie (2009)
Flevoland	Omgevingsplan (2006)	–
Friesland	Streekplan (2007) + Notitie ‘gedragslijn’ invoering nieuwe Wro	–
Gelderland	Streekplan (2005) + Wro-agenda	–
Groningen	POP2 Omgevingsplan (2006)	POP2009-2013
Limburg	POL (2006) + Provinciale belangenstaat	–
Noord-Brabant	Interim structuurvisie (2008)	–
Noord-Holland	Streekplannen + Overgangsdokument geldend streekplanbeleid	Structuurvisie NH2040
Overijssel	Overijssel2000+ (2007) + Lentedocument	Omgevingsvisie 2009
Utrecht	Streekplan + Structuurvisie Provinciaal belang	–
Zeeland	Omgevingsplan (2006) + Kadernota Wro	–
Zuid-Holland	Interim-beleid Wro + Nota provinciaal belang	Structuurvisie ZH (2009)

* Als de uitvoeringsparagraaf of sturingsfilosofie in een apart document staat, wordt de naam van dit document vermeld.

overkoepelende belangen met gebruik van terminologie zoals ‘hoofdbelang’, ‘hoofdopgave’, ‘deelbelang/nevenbelang’, ‘doelen’, ‘doelstellingen’, ‘ambities’, enzovoort.

Alle provincies beschikken ook over een beschrijving van hoe het provinciale beleid wordt uitgevoerd. Ook hier zijn grote verschillen zichtbaar. Groningen en Overijssel hebben ervoor gekozen om de uitspraken over uitvoering in een tabel bij de beleidstekst te plaatsen. De overige provincies hebben een aparte paragraaf opgenomen in het structuurvisiedocument zelf (Noord-Brabant, Zeeland), of hebben de uitvoering beschreven in een apart document. Het gebruik van een apart document komt vooral voor bij provincies die op of voor de peildatum hun streekplan (soms omgevingsplan genoemd) als structuurvisie gebruiken. Veel provincies hebben bij de uitvoeringsparagraaf hun sturingsfilosofie voor de Wro beschreven; andere hebben die beschrijving in een apart document gezet. In de sturingsfilosofie staan vaak ook de gronden waarop het provinciale bestuur Wro-instrumenten als inpassingsplannen of reactieve aanwijzingen toepast of waarop bepaalde instrumenten niet worden overwogen. Hoe in de praktijk wordt omgegaan met de borging van provinciale belangen in de normstellende instrumenten van de Wro, komt in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.

3.3.2 Verordening

De meest gebruikte manier om provinciale belangen te borgen is via algemene regels, oftewel via een provinciale verordening. Eind 2009 hadden negen van de twaalf provincies gekozen voor het inzetten van een integrale provinciale verordening om (een deel van) de provinciale belangen te borgen. De drie overige provincies zijn Flevoland, Drenthe en Limburg (zie tabel 3.4). De provincie Flevoland heeft alleen een specifieke verordening voor een ecologische verbindingzone (Oostvaarderswold) gemaakt (zie ‘Gebiedsverordening Oostvaarderswold (Flevoland)’), terwijl Limburg en Drenthe helemaal geen verordening hebben opgesteld. Alle drie kiezen voor andere instrumenten, die verderop in deze paragraaf aan bod komen.

Tabel 3.4

Bronnen verordeningsanalyse

Provincie	Status	Datum	Titel
Drenthe	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Flevoland	Vastgesteld	11 dec 08	Verordening groenblauwe zone
Friesland	Ontwerp	3 mrt 10	Provinciale Verordening Ruimte 2010
Gelderland	Ontwerp	3 nov 09	Ruimtelijke Verordening Gelderland
Groningen	Vastgesteld	17 jun 09	Omgevingsverordening provincie Groningen 2009
Limburg	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Noord-Brabant	Ontwerp	30 jun 09	Verordening ruimte Noord-Brabant (fase 1)
Noord-Holland	Ontwerp	20 okt 09	Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie
Overijssel	Vastgesteld	1 jul 09	Omgevingsverordening Overijssel 2009
Utrecht	Vastgesteld	21 sep 09	Provinciale ruimtelijke verordening, Provincie Utrecht 2009
Zeeland	Ontwerp	1 sep 09	Provinciale ruimtelijke verordening Zeeland
Zuid-Holland	Ontwerp	22 sep 09	Ontwerp Verordening Ruimte: Ontwikkelen met schaarse ruimte

Net als bij de structuurvisie wordt weinig gezegd over de inhoud en de vorm van een verordening in de Wro. Er geldt wel een algemeen voorwaarde: 'Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen...' (artikel 4.1, lid 1). Deze algemene regels kunnen ook betrekking hebben op de toelichting van bestemmingsplannen (ten behoeve van een goede onderbouwing) of voor een bepaald gebied binnen een provincie gelden. Bovendien kunnen regels worden gesteld die een directe werking naar burgers (grondeigenaren) hebben doordat ze in plaats van het bestemmingsplan als toetsingsgrond voor vergunningen hebben (artikel 4.1, lid 3). Volgens Van Buuren et al. (2008: 42) zal de verordening 'een krachtig sturend middel kunnen zijn om het proces van ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau te beïnvloeden'. Het is ook een relatief zwaar instrument: de bepalingen zijn bindend en er is ook geen beroep mogelijk tegen de vaststelling van een provinciale verordening bij de administratieve rechter; wel kunnen er tegen de ontwerpverordening 'opmerkingen' worden gemaakt.'

Er zijn verschillende redenen om voor een verordening te kiezen. Een relatief dwingende reden is de 'getrapte werking' van de AMvB Ruimte die voor een aantal onderwerpen van nationaal belang (zoals de ecologische hoofdstructuur (EHS), de detailhandel, de SER-ladder voor bedrijventerreinen, de Nationale Landschappen) de provincies de opdracht geeft om deze in een provinciale verordening uit te werken. De respondent uit Friesland heeft de getrapte werking als een van de overwegingen genoemd bij de beslissing om een verordening te maken. Bij de inwerkingtreding van de AMvB Ruimte in 2010 moeten de provincies die tot die tijd geen verordening hebben gemaakt, dat binnen negen maanden alsnog doen voor de daarin genoemde indirecte ('getrapte') rijksbelangen (artikel 10.3 AMvB Ruimte). Uit de interviews met de provincies blijkt ook dat de parlementaire geschiedenis van de Wro een belangrijke rol heeft gespeeld bij de overweging om een provinciale ruimtelijke verordening op te stellen. Tijdens die behandeling stelde de minister van VROM zich zeer terughoudend op tegenover het instrument 'reactieve aanwijzing': 'De wetgever heeft de reactieve aanwijzing als een vangnet- of noodrembevoegdheid gezien. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro waarin

het vereiste van de dubbele motivering bij het gebruik van de reactieve aanwijzing is vastgelegd. Ten eerste moet worden aangegeven welke provinciale of nationale belangen gebruik van het instrument aanwijzing noodzakelijk maken. Ten tweede moet worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen aan het besluit ten grondslag liggen die Rijk of provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen' (Eerste Kamer 2007/2008). Mede door die laatste vereiste is de gedachte ontstaan dat er zonder verordening geen reactieve aanwijzing kan worden gegeven. Dit heeft een aantal provinciale besturen doen besluiten om te kiezen een aantal provinciale belangen te borgen via een provinciale ruimtelijke verordening (bijvoorbeeld Groningen, Noord-Brabant en Overijssel). Limburg, Flevoland en Drenthe gaan ervan uit dat een verordening niet noodzakelijk is om een reactieve aanwijzing te geven. De praktijk moet uitwijzen welke interpretatie standhoudt.

De opgestelde verordeningen verschillen per provincie in termen van welke provinciale belangen ze borgen. De meeste provincies hebben ervoor gekozen om, volgens onze afbakening (zie paragraaf 3.4.2), ongeveer 30 thema's op te nemen in hun verordening. Hoewel er tussen provincies verschillen zijn in de gekozen thema's, bestaat er ook een grote inhoudelijke overlap. Paragraaf 3.4.2 zal uitvoeriger ingaan op de gekozen thema's. Uit onze analyse is gebleken dat voor vele provincies de verordening het belangrijkste instrument is geworden voor de borging van provinciale belangen. De respondent van de provincie Groningen gaf aan dat nagenoeg alle ruimtelijke belangen in zijn provincie zo zijn geborgd; voor slechts een paar onderwerpen is gekozen voor andere instrumenten zoals subsidies.

De meeste provincies hebben ervoor gekozen om het streekplan of omgevingsplan 'beleidsneutraal' om te zetten naar de verordening. Hierbij moest wel eerst een selectie plaatsvinden van de uitspraken die belangrijk genoeg en geschikt werden bevonden om vast te leggen in de verordening. Zo zijn in Utrecht alle vetgedrukte beleidsuitspraken uit het streekplan beoordeeld. Daarbij werd een rangorde gemaakt van (1) provinciaal belang, (2) provinciaal belang maar meer een kwestie van stimuleren en participeren, en (3) betreft een 'goede ruimtelijke ordening'. Alleen de eerste categorie is meegenomen in de verordening. In Noord-Holland is een vergelijkbare methode toegepast om tot een selectie van te verordenen onderwerpen te komen. Het bleek niet altijd eenvoudig om beleidsuitspraken te vertalen naar algemeen verbindende regels. In sommige gevallen moest het beleid licht worden aangepast. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de intensieve veehouderij en 'duisternis- en stiltegebieden' in Groningen, en bij recreatiewoningen in Gelderland.

Niet alleen de selectie van belangen die via de verordening worden geregeld verschilt van verordening tot verordening, hetzelfde geldt voor de manier waarop deze belangenborging plaatsvindt. Diverse methodieken worden toegepast. Vaak wordt een algemene kwantitatieve norm vastgesteld, zoals een verbod op een bestemming binnen een straal van een bepaald aantal meter vanaf een andere bestemming (met name Zeeland en Groningen). Soms worden er meer kwalitatieve normen gesteld, zoals een verbod op het aantasten van bestaande kwaliteiten. Meestal richten kwalitatieve bepalingen zich op de toelichting van bestemmingsplannen (met name Overijssel, Noord-Holland, Zeeland). Verordeningen maken ook gebruik van regels die alleen van toepassing zijn binnen of buiten cartografisch begrensde gebieden (met name Utrecht en Gelderland).

Gebiedsverordening Oostvaarderswold (Flevoland)

Flevoland is de enige provincie die tot nu toe voor een specifieke verordening heeft gekozen met rechtstreekse regels. De verordening wordt ingezet om de zogenoemde groen-blauwe zone Oostvaarderswold te beschermen en te ontwikkelen. Dit gebied is circa 250 hectare groot. Het beleid voor het Oostvaarderswold was al vastgesteld op provinciaal niveau maar nog niet uitgewerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Samen met Limburg en Drenthe is Flevoland ook zeer terughoudend geweest ten aanzien van het instrument provinciale verordening. Uit principe wilde Flevoland niet meteen een verordening opstellen. Om praktische redenen is er toch voor dit instrument gekozen na een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende Wro-instrumenten (Van der Perk 2009).

Flevoland had kunnen kiezen voor een provinciaal inpassingsplan. Dit heeft als nadeel dat in de periode vóór het van kracht worden van het nieuwe plan nog ontwikkelingen kunnen plaatsvinden volgens het vigerende bestemmingsplan en in strijd met provinciaal beleid. Een voorbereidingsbesluit kan soelaas bieden, maar loopt na één jaar af. Omdat het onwaarschijnlijk werd geacht dat het hele bestemmingsplanproces, inclusief vooronderzoeken, binnen deze termijn zou kunnen worden doorlopen, achtte men de kans groot dat deze bescherming zou vervallen.

Ook kunnen provincies kiezen voor een proactieve aanwijzing waarmee gemeenten een opdracht krijgen om een bestemmingsplan vast te stellen langs enkele door de provincie gestelde lijnen. Het voordeel is dat dit meer ruimte laat voor een gemeentelijke invulling dan bij een inpassingsplan. De provincie Flevoland heeft echter niet voor een proactieve aanwijzing gekozen, omdat het niet zeker is of gemeenten de aanwijzing voldoende opvolgen; de provincie zou dus afhankelijk zijn van hun bereidwilligheid. Daarnaast zijn de termijnen van het bestemmingsplan hetzelfde als die van het inpassingsplan, waardoor een proactieve aanwijzing geen extra bescherming biedt tegen ongewenste ontwikkelingen.

Sommige provincies verwijzen in de verordening naar externe documenten. Het meest voorkomende voorbeeld van een extern document is het woningbouwprogramma; hier wordt vaak aan gerefereerd in Friesland, Gelderland, Groningen, Overijssel, Noord-Holland en Noord-Brabant.² Een verordening staat in dit geval woningbouw toe, mits deze voldoet aan de aantallen of gestelde regels in het woningbouwprogramma. Overijssel werkt met vergelijkbare bepalingen voor de ruimtelijke en landschapskwaliteit en verwijst in haar verordening naar het document Catalogus Gebiedskenmerken (zie ook paragraaf 3.5.2). Provincies proberen ook flexibiliteit in de verordening in te bouwen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van ontheffingsmogelijkheden of wijzigingsbevoegdheden. Vele provincies, waaronder Friesland (artikel 12.1), Groningen (artikel 1.2 en 6.1), Gelderland (artikel 30), Zeeland (artikel 3.1), Noord-Holland (artikel 44) en Zuid-Holland (artikel 15) hebben naast verschillende ontheffingsmogelijkheden bij de inhoudelijke bepalingen een algemene ontheffingsclausule opgenomen aan het begin of eind van de verordening. Hierdoor kan in uitzonderlijke gevallen worden afgeweken van elke bepaling in de verordening. Tevens biedt de wet de mogelijkheid om ‘nadere regels’ te stellen in verordeningen. In de algemene bepalingen van de verordening van Noord-Brabant wordt expliciet naar deze bevoegdheid verwezen.

Ook is er verschil in de wijze waarop provincies omgaan met de termijn waarbinnen het lokale planologische regime in lijn moet zijn gebracht met de provinciale verordening. De wet schrijft voor dat bestemmingsplannen binnen een jaar na vaststelling van de verordening in lijn daarmee moeten zijn vastgesteld, tenzij de provincie anders besluit (artikel 4.1 lid 2 Wro). Provincies maken gebruik van deze afwijkmogelijkheid. De provincie Noord-Holland geeft gemeenten bijvoorbeeld vijf jaar de tijd en Utrecht laat alle bestemmingsplannen van na 2005 doorlopen binnen een termijn van maximaal tien jaar. Hiertegenover staat Groningen, die eist dat alle bestemmingsplannen voor 1 juli 2013 in overeenstemming zijn gebracht met de verordening.

Alhoewel de definiëring van het provinciaal belang en de wijze van borging in beginsel een provinciale aangelegenheid is, wil dit niet zeggen dat die borging niet op verzet kan stuiten. Met name gedetailleerde en specifieke regels kunnen gemeentelijke weerstand oproepen. Zo bleek in een gesprek met de stad Groningen dat de opgelegde woningaantallen in de verordening onvoldoende ruimte boden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden op de woningmarkt. Een vergelijkbaar voorbeeld is de gemeente Vlagtwedde, in dezelfde provincie, die zich verzet tegen een aanscherping van het beleid ten aanzien van intensieve veehouderij. Verder meent de gemeente Groningen dat de provinciale verordening leidt tot een rigide kader bij het opstellen van bestemmingsplannen. Bovendien kost het volgens de gemeente veel tijd om alle bestemmingsplannen aan te passen aan de verordening. Ook denkt de gemeente dat veel van de regels in de verordening verder gaan dan het dienen van het provinciaal belang. Zo heeft de provincie Groningen een algeheel verbod uitgevaardigd, zonder ontheffingsmogelijkheid, op reclamemasten hoger dan zes meter, terwijl de meeste bestemmingsplannen in de bebouwde kom de mogelijkheid bieden voor verhoging tot tien meter.

Ook gemeenten in andere provincies maken zich zorgen dat de provincie het provinciale belang te breed formuleert. De gemeente Den Haag vond dat de provincie Zuid-Holland zich niet hoort te bemoeien met het stedelijke gebied. De gemeente Tholen vond dat een eerste conceptverordening van de provincie Zeeland ook (te) veel regelde, maar dat er op aandringen van gemeenten in tweede instantie veel uit de verordening is geschrapt. De gemeente Lochem (Gelderland) vindt ook dat de provincie erg veel in haar verordening heeft vastgelegd, maar merkt tegelijkertijd dat de provincie heel terughoudend is met zienswijzen en verwacht ook niet onaangekondigd zienswijzen te zullen krijgen. De gemeente Tilburg heeft van de provincie Noord-Brabant te horen gekregen dat de provincie zich nauwelijks zal bemoeien met het stedelijke gebied. De gemeenten Haarlem en Heerenveen gaven aan nauw betrokken te zijn geweest bij het opstellen van de verordening en waren daar positief over.

Convenanten

Verschillende provincies maken bestuurlijke afspraken of sluiten conventanten met gemeenten om een deel van hun belangen te borgen als alternatief voor (delen van) de verordening. Meestal doen zij dit bij woningbouwprogramma's of procedurele zaken. Flevoland is bijvoorbeeld van plan om samen met de gemeenten een convenant op te stellen over provinciale betrokkenheid bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. Eén provincie kent echter een centrale rol toe aan dit instrument: Limburg.

De provincie Limburg kiest bewust niet voor een provinciale ruimtelijke verordening, omdat deze naar haar mening extra regeldruk geeft en weinig ruimte biedt voor een 'actieve en intensieve samenwerking' met de gemeenten bij de totstandkoming van plannen. De provinciale belangen (speerpunten genoemd) worden geborgd door het opstellen van een convenant ('afsprakenkaders'), per gemeente. Deze bestuurlijke overeenkomsten bevatten afspraken en regels over de inhoud en totstandkoming van bestemmingsplannen. Ze kunnen ook afspraken bevatten over de wijziging van onderdelen van bestaande bestemmingsplannen.

In het document 'Bouwsteen afsprakenkaders' geeft de provincie Limburg aan hoe een gemiddelde overeenkomst er uitziet. In dit document worden veertien speerpunten genoemd. De eerste betreffen rijksbelangen: bundeling binnen bestaand bebouwd gebied, EHS, Nationaal Landschap en Rijksbufferzones. Daarna volgen de meer provinciale belangen zoals provinciale ontwikkelingszone groen, watersystemen, vitaal landelijk gebied, landbouw en toerisme, plattelandskernen, geluidszones langs bedrijventerreinen, geologische voorraden, archeologie en cultuurhistorie. In deze modelovereenkomst spreken gemeenten en provincie af om samen te werken aan het borgen van rijks- en provinciale belangen in bestemmingsplannen en daarover regulier contact te houden. De gemeente wordt gevraagd om vroeg (bijvoorbeeld een jaar vóór vaststelling) een planning van de bestemmingsplanprocedure naar de provincie te sturen en per kwartaal een rapportage over de stand van zaken. Uit het gesprek met de provincie bleek dat de afsprakenkaders inhoudelijk weinig van elkaar verschillen; de variatie betreft vooral de planning.

Anders dan bij verordeningen is de naleving van deze overeenkomsten niet juridisch afdwingbaar. Het afsprakenkader biedt de provincie de mogelijkheid om bij vroegtijdige beëindiging of niet naleving op andere middelen over te gaan; zo kan de provincie een verordening opstellen die alleen geldt voor de betreffende gemeente, of een reactieve aanwijzing geven. De tweede optie is toegepast bij het woningbouwproject Putstraat in Eckelrade in de gemeente Margraten. Op grond van de parlementaire geschiedenis is het de vraag of het geven van een reactieve aanwijzing op basis van een convenant mogelijk is. Dit zal nog moeten blijken.

Een ander belangrijk verschil tussen convenanten en verordeningen is het ontbreken van wettelijk verplichte inspraak bij de eerste. In de provincie Limburg stelt het provinciale bestuur in overleg met elke gemeente afzonderlijk een convenant op. Er is geen mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen of het maken van opmerkingen. Ook waren de afgesloten convenanten in 2009 niet via de website van de provincie Limburg beschikbaar. Tot slot kunnen derden niet teruggrijpen op een convenant op het moment dat de provincie de afspraken niet handhaaft, iets wat wel mogelijk is bij een provinciale verordening.

Beleidsregels

Beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn alleen zelfbindend (artikel 1:3 lid 4 Awb). Onder de oude WRO werden beleidsregels door provincies regelmatig gebruikt om het streekplanbeleid verder uit te werken en helderheid te scheppen over wanneer de provincie goedkeuring wel of niet zou onthouden. Dit kreeg vaak de vorm van een 'nota planbeoordeling'.

Met de komst van de Wro en het verdwijnen van de goedkeuringsbevoegdheid hebben deze beleidsregels in de meeste gevallen hun betekenis verloren.

Zo hebben bijna alle provincies met de komst van de verordening de beleidsregels voor de ruimtelijke ordening laten vervallen. Er zijn enkele uitzonderingen. De provincie Limburg hanteert beleidsregels, 'kwaliteitsmenu' genoemd, om de natuurcompensatie voor bouwen buiten bebouwingscontouren te regelen.

De provincie Flevoland handhaaft haar beleidsregels en gebruikt deze om belangen te borgen. De beleidsregels van Flevoland worden door Gedeputeerde Staten (GS) vastgesteld en moeten gemeenten helderheid en zekerheid geven over de grenzen van provinciale belangen. Zij geven zeer gedetailleerd weer wat het beleid van de provincie is en wat voor bepalingen in bestemmingsplannen gewenst zijn over allerlei onderwerpen. De Flevolandse beleidsregels worden jaarlijks aangepast en zijn gekoppeld aan de beleids- en begrotingscyclus. Flevoland is ook bereid om een reactieve aanwijzing te geven in het geval een gemeente een bestemmingsplan vaststelt dat in strijd is met de beleidsregels. Deze beleidsregels worden ook genoemd in zienswijzen op ontwerpbestemmingsplannen. Net als bij de convenanten is het onduidelijk of een dergelijke reactieve aanwijzing stand zal houden bij de bestuursrechter.

3.4 Proactiviteit op provinciaal niveau

Zoals gezegd (paragraaf 3.1) streeft de wetgever ernaar dat provincies ten aanzien van hun normstelling meer vooruit gaan plannen en minder reactief zullen zijn. De provinciale structuurvisie, de verordening en, in mindere mate, de proactieve aanwijzing zijn instrumenten waarmee de provincie op gemeentelijk handelen kan anticiperen; met een reactieve aanwijzing kan zij op die handelingen reageren. Het inpassingsplan en het projectbesluit zijn instrumenten waarmee de provincie zelf (actief) kan handelen. Toch kunnen ook die reactief worden ingezet; dit gebeurt als een gemeente tegen de zin van de provincie niets doet of als zij iets doet wat de provincie als onwenselijk beschouwt.

3.4.1 Proactief versus reactief

In het evaluatieontwerp wordt een onderscheid gemaakt tussen Wro-instrumenten die een meer proactief (anticiperend) karakter hebben en instrumenten die meer reactief zijn. Echter, in de praktijk blijkt het moeilijk om puur op basis van het type instrument iets te zeggen over de mate van proactief handelen. Het gaat eveneens om de vraag hoe een Wro-instrument wordt gebruikt. Eerder is al opgemerkt hoe inpassingsplannen zowel proactief als reactief kunnen worden ingezet (Buitelaar & Sorel 2009). Maar dit geldt eigenlijk ook voor andere instrumenten. Is een verordening die een verbodsbepaling koppelt aan een ontheffingsconstructie proactief of reactief? Het instrument zelf is proactief bedoeld maar de besluitvorming omtrent de ontheffing vindt na een gemeentelijk verzoek tot afwijking plaats en is daarmee reactief. Bovendien is het niet per se zo dat provincies zonder verordeningen minder proactief zijn. Een provincie als Limburg is juist heel actief op het gebied van overleg en bestuurlijke afspraken vooraf.

Vooroverleg

Zoals in paragraaf 3.3 al werd beschreven, geven de provincies in de interviews aan dat vooroverleg belangrijker is geworden met het wegvallen van de provinciale goedkeuring en door de kortere termijnen voor zienswijzen en reactieve

Tabel 3.5

Provinciale inzet van reactieve middelen onder de Wro in 2008 en 2009

	Aantal door gemeenten vastgestelde bestemmingsplannen en projectbesluiten	Zienswijzen	Reactieve aanwijzingen	Beroep
Drenthe	77	4	0	0
Flevoland	32	7	0	0
Friesland	133	43	0	0
Gelderland	408	18	0	0
Groningen	105	20	2	7
Limburg	196	39	1	1
Noord-Brabant	337	69	8	1
Noord-Holland	179	5	0	0
Overijssel	305	16	0	0
Utrecht	77	8	1	2
Zeeland	69	12	0	0
Zuid-Holland	239	197	0	5
Totaal	2.157	438	12	16

aanwijzingen. Gelderland spreekt over een rolverandering ‘van plantoetsers naar planbegeleider’. Alle provincies, met uitzondering van Groningen, voeren voortgaand aan het verplichte Bro-vooroverleg een extra periodiek informeel ‘vooroverleg’, waarin zowel de provincie als de gemeente haar standpunten voor het voetlicht kan brengen. Het vroegtijdig in gesprek komen met gemeenten over hun plannen wordt gezien als een proactief middel om juridische stappen te voorkomen. Tegelijkertijd is het reactief omdat hoofdzakelijk gemeentelijke initiatieven worden besproken.

Zienswijzen

De zienswijze is formeel een reactief instrument; er kan immers alleen een zienswijze worden ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of -projectbesluit. Anders dan bij een reactieve aanwijzing is er geen rechtstreekse juridische werking bij een zienswijze: die is bedoeld om de mening van de provincie ten aanzien van de voorgenomen gemeentelijke planologische beslissing kenbaar te maken. Als we de ruim 400 zienswijzen afzetten tegen de bijna 2.200 vastgestelde bestemmingsplannen en projectbesluiten onder de Wro, kan worden geconcludeerd dat in bijna 20 procent van de gevallen een zienswijze wordt ingediend. In de praktijk worden zienswijzen toegepast om gemeenten erop te wijzen dat bestemmingsplannen of projectbesluiten in strijd zijn met provinciaal beleid. Een uitzondering hierop is Zuid-Holland die bijna de helft van alle provinciale zienswijzen voor haar rekening neemt (tabel 3.5); deze provincie heeft tijdens de Wro-overgangsfase besloten om zienswijzen in alle vrijwel alle gevallen in te dienen, ook om te laten weten dat het bestemmingsplan *niet* in strijd is met het provinciale beleid. Friesland heeft naar eigen zeggen ook ‘opbouwende’ zienswijzen gegeven, hetgeen mede het relatief hoge aantal zienswijzen verklaart (tabel 3.5).

Reactieve aanwijzingen

Zoals de naam suggereert, wordt de reactieve aanwijzing als het meest reactieve instrument beschouwd. Deze typering is terecht: de reactieve aanwijzing wordt alleen toegepast om de inwerkingtreding van een ongewenst (onderdeel van een) bestemmingsplan te blokkeren en meestal nadat andere (proactieve) middelen zijn ingezet. Tijdens de kamerbehandeling is benadrukt dat het niet de bedoeling is om de reactieve aanwijzing te gebruiken in plaats van de onthouding van goedkeuring die onder de Wro was voorzien. Vanuit de praktijk lijkt er geen sprake van een vervanging van het goedkeuringsbesluit, want de reactieve aanwijzing wordt (nog) relatief weinig toegepast. Was er in 2007 in heel Nederland 274 keer sprake van een gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring van een bestemmingsplan, in 2009 waren er 12 reactieve aanwijzingen. Uitschieter is Noord-Brabant met 8 reactieve aanwijzingen, gevolgd door Limburg (1), Groningen (2) en Zuid-Holland (1). Noord-Brabant was onder de Wro ook koploper in het onthouden van goedkeuringen: 81 keer in 2007. Nu is het ook zo dat er in Noord-Brabant relatief veel plannen onder de Wro zijn vastgesteld (zie tabel 3.5)

Beroep

Provincies kunnen niet alleen een reactieve aanwijzing geven, ze kunnen in plaats daarvan een beroepsprocedure starten tegen het bestemmingsplan. Ook dan geldt dat eerst een zienswijze moet zijn ingediend. In hoofdstuk 1 zagen we dat er onder de Wro tot 31-12-2009 pas 35 uitspraken over bestemmingsplannen zijn gedaan. In geen van die gevallen was de provincie de appellant. Wel hebben alle provincies bij elkaar gedurende de onderzoeksperiode 16 keer beroep aangetekend (zie tabel 3.5). Redenen om voor beroep te kiezen zijn onder meer dat kostenverhaal op gemeenten mogelijk is en dat de provincie door in beroep te gaan een duidelijk signaal afgeeft over de juridische status van de verordening.

Provinciaal inpassingsplan of projectbesluit

Het inpassingsplan en het projectbesluit zijn nieuw in de Wro en de ervaringen zijn dus nog pril. Het projectbesluit is nog niet toegepast om vergelijkbare redenen als bij de gemeenten (zie hoofdstuk 1) en het Rijk (zie hoofdstuk 4). De voornaamste reden is dat provincies de meerwaarde van het projectbesluit niet zien. Het vaststellen ervan wordt als dubbelwerk gezien, omdat binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit, een ontwerp-inpassingsplan ter visie moet worden gelegd.

In de onderzoeksperiode hebben provincies in totaal negen inpassingsplannen vastgesteld. Afhankelijk van hoe het wordt ingezet, kan het inpassingsplan zowel een proactieve als een reactieve werking hebben. Provincies kunnen op een proactieve manier hun belangen borgen om ze via een inpassingsplan zelf uit te voeren. Het inpassingsplan kan echter ook reactief worden ingezet als gemeenten weigeren om mee te werken aan een bepaalde ontwikkeling of behoud te entameren. Zonder elk geval grondig te onderzoeken, is het moeilijk vast te stellen in welke categorie een bepaald inpassingsplan wordt toegepast. Een mogelijke indicatie is in hoeverre een inpassingsplan door de betrokken gemeenten wordt gewaardeerd. In de meeste gevallen lijkt er sprake van een overduidelijk provinciaal belang, zoals bij een provinciale weg, waarbij een provinciaal inpassingsplan ook door gemeenten als de geëigende vorm wordt gezien. In enkele gevallen is er sprake van een conflict, zoals in provincie Noord-Holland, die van zins is inpassingsplannen te maken voor de

Bloemendalerpolder en het Wieringerrandmeer. Sommige provincies, bijvoorbeeld Gelderland, geven aan alleen een inpassingsplan te willen maken met instemming van gemeenten. In Drenthe gaat men verder: daar wordt dit instrument uit principe niet toegepast.

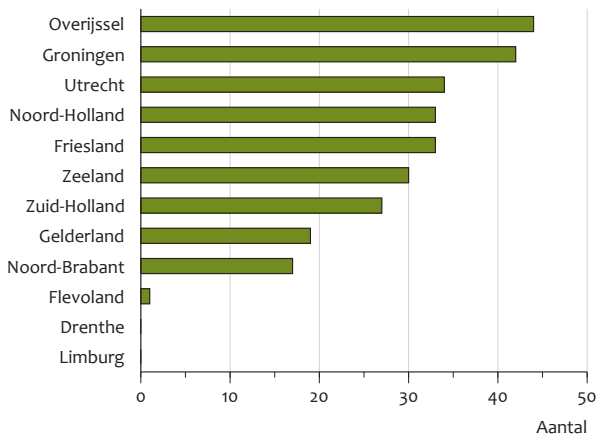
3.4.2 Mate van selectiviteit en gedetailleerdheid in de verordening

In het evaluatieontwerp werd gesignaleerd dat proactief handelen in combinatie met het subsidiariteitsprincipe via de verordening mogelijk enkele, al dan niet negatieve, neveneffecten met zich mee kan brengen. Het eerste mogelijke neveneffect is dat provincies kiezen voor een selectieve strategie of juist voor een strategie waarin zo veel mogelijk thema's in de verordening worden uitgewerkt. Ten tweede zouden provincies per thema kunnen kiezen voor gedetailleerde verordeningen waarbij ze zo veel mogelijk grip op een bepaald thema houden, of juist voor meer ruimte voor gemeentelijk handelen. We hebben op beide punten de provinciale verordeningen met elkaar vergeleken. De onderzoeksmethode was in het evaluatieontwerp slechts globaal uitgewerkt; in deze paragraaf wordt de methode gespecificeerd en toegepast op de provinciale verordeningen. Aangezien Drenthe en Limburg bewust ervoor kiezen geen provinciale verordening te gebruiken, blijven deze provincies buiten beschouwing.

Selectiviteit in verordeningen

Algemene regels zoals in een verordening vervat, moeten noodzakelijk zijn in verband met een goede ruimtelijke ordening (artikel 4.3 lid 1 Wro). Wat noodzakelijk is en wat een goede ruimtelijke ordening is, is niet gedefinieerd en laat ruimte voor interpretatie. Hierdoor is er een grote variëteit in zowel de inhoud van de verordening als de methode van borging. Voor de analyse is gebruikgemaakt van de versies die op 31 december 2009 publiek beschikbaar waren, met uitzondering van de verordening van Friesland, die pas op 3 maart 2010 een publieke versie had. Deze versie is gebruikt om Friesland toch mee te kunnen nemen.

De analyse van de verordeningen heeft als volgt plaatsgevonden. Er is gekozen voor een inductieve werkwijze, wat erop neerkomt dat er een lijst is gemaakt van thema's die voorkomen in een of meerdere verordeningen (zie bijlage 4). Het totale aantal thema's bedraagt 55 en is onderverdeeld in de categorieën werken (7 thema's) landbouw (6), recreatie/toerisme (6), landschap (5), natuur (5), wonen (5), water (4), ruimtelijke kwaliteit (4), milieu (3), energie (3), infrastructuur/netwerken (2) en vier overige categorieën (in totaal 5 onderwerpen). Sommige thema's zijn alleen in één verordening opgenomen (bijvoorbeeld kerncentrales, milieubeschermingsgebieden, en fiets- en wandelroutes), terwijl andere thema's in vrijwel alle verordeningen voorkomen (bijvoorbeeld nieuwe glastuinbouw, de EHS, compensatieregels EHS, en buitenstedelijk wonen). Enkele provincies, zoals Noord-Brabant, Zeeland en Utrecht, hebben ervoor gekozen om de AMvB Ruimte af te wachten en pas na de totstandkoming van deze maatregel bepaalde thema's in hun verordening op te nemen. Voor een belangrijk deel komt dat doordat de AMvB Ruimte deze thema's voorschrijft. Van de hoofdthema's worden vooral werken, landbouw en natuur via de verordening geregeld. Andere thema's zoals externe veiligheid, archeologie, energie en milieu komen met het wegvallen van bestemmingsplangoedkeuring minder frequent voor in verordeningen.



De aantallen zijn per 31 december 2009.

Drenthe en Limburg hadden op de peildatum nog geen ruimtelijke verordening; bij Friesland gaat het om een voorontwerp van maart 2010; Flevoland heeft geen algemene, provinciebrede verordening, maar een gebiedsspecifieke verordening voor een ecologische verbindingzone (Oostvaarderswold). Bron: Provinciale websites op 31-12-09, met uitzondering van die van Friesland (maart 2010)

Uit figuur 3.1 valt af te lezen dat de meeste provincies 20 tot 30 thema's in hun verordening hebben staan. Dit betekent echter niet dat de inhoud van de verordeningen gelijk is: het kan gaan over heel andere onderwerpen. Grootste uitzondering hierbij is Flevoland, die voor een specifieke verordening heeft gekozen om slechts één thema te regelen: een ecologische verbindingzone. Verder vallen Overijssel en Groningen door het grote aantal thema's die geregeld worden, terwijl ze – zoals in de volgende analyse zal blijken – behoorlijk van elkaar verschillen in de mate van gedetailleerdheid.

Een aantal kanttekeningen is op zijn plaats. Een groot aantal thema's in een verordening hoeft niet te duiden op een vergaande 'bemoeyenis' van de provincie. In sommige provincies spelen een groter aantal 'getrapte' rijksbelangen dan in andere (waaronder de Nationale Landschappen of de EHS). De top 3-provincies (Overijssel, Groningen en Noord-Holland) hebben gekozen om onderwerpen uit de AMvB Ruimte in hun verordeningen op te nemen, terwijl provincies zoals Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland meer afwachtend zijn. Andere provincies hebben te maken met bepaalde onderwerpen vanwege de aanwezige geografische kenmerken, zoals kustverdediging en waterrecreatie. Een andere kanttekening is dat deze analyse slechts een deel van de provinciale selectiviteit heeft kunnen meten. Drenthe en Limburg ontbreken volledig aangezien die geen verordening hebben, en de analyse van Flevoland geeft een zeer vertekend beeld, omdat de verordening daar voor slechts één functie is toegepast. Deze provincie lijkt extreem selectief, maar maakt wel gebruik van beleidsregels die over tal van onderwerpen gaan.

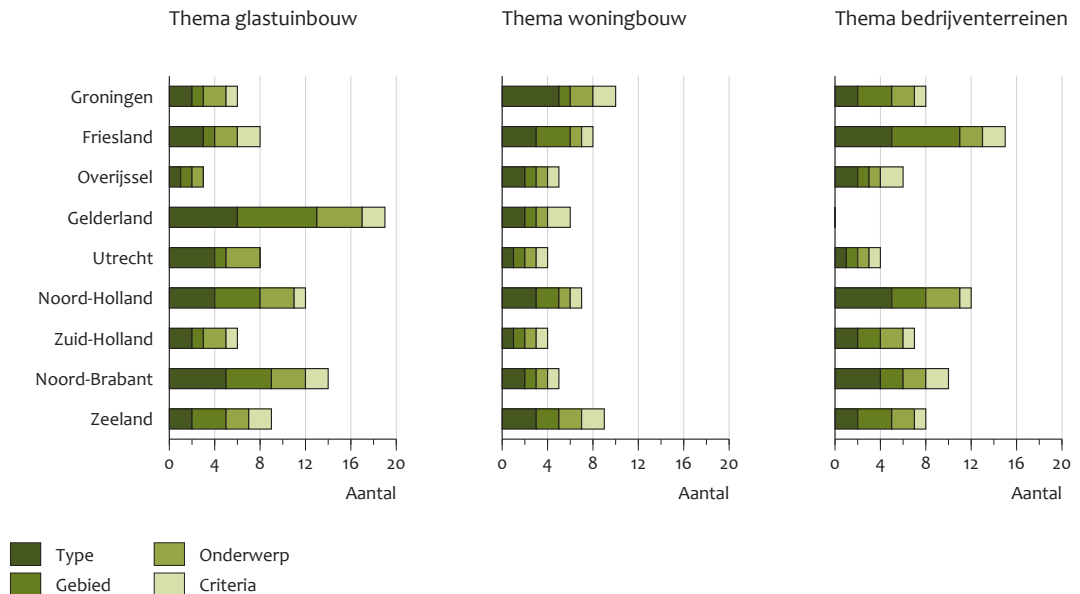
Ten slotte kunnen wij aan de hand van de interviews enkele kwalitatieve opmerkingen maken over het effect van de Wro op de selectie van thema's. Drenthe geeft aan selectiever te zijn geworden als gevolg van de Wro en richt zich alleen op 'kernkwaliteiten'. Deze provincie focust zich nu vooral op het buitengebied, en laat bij woning-programmering en verdeling van bedrijventerreinen meer over aan gemeenten dan onder de WRO. Ook de provincie Friesland is, ondanks de beleidsneutrale vertaling van het streekplan, terughoudender geworden ten aanzien van ruimtelijke ordening binnen de bebouwde kom, met uitzondering van detailhandel, wonen en werken. Gelderland gaat nog een stap verder en geeft aan dat ze nauwelijks meer iets regelt binnen het bebouwde gebied door de beslissing om alle 'ja, mits'-constructies uit het streekplan niet op te nemen in de verordening.

Gedetailleerdheid van verordeningen

De tweede analyse betreft de mate waarin provincies onder de Wro een gedetailleerde³ strategie hebben uiteengezet; meer precies gaat het om de vraag in hoeverre provincies de regie in handen willen houden bij de door hen geselecteerde onderwerpen. In dit onderzoek wordt 'gedetailleerdheid' gedefinieerd als de mate waarin provincies in hun verordening, per thema, het gemeentelijke handelen proberen te sturen. Dit is niet hetzelfde als de mate van restrictiviteit. Twee provincies kunnen precies dezelfde bepaling opnemen voor nieuwe vestiging van glastuinbouw (bijvoorbeeld alleen binnen cartografisch afgebakende concentratiegebieden), maar de omvang en de geschiktheid van het glastuinbouwgebied kan in de ene provincie veel groter zijn dan in de andere. Deze twee provincies sturen even gedetailleerd, maar vertonen verschillen in de mate van restrictiviteit.

Om de mate van gedetailleerdheid te bepalen, zijn enkele thema's uit de verordening bekeken. Er zijn alleen verstedelijkings-thema's gekozen: wonen (woningbouwprogramma), werken (bedrijventerreinen) en landbouw (glastuinbouw), aangezien dat van oudsher zaken zijn waar provincies zich primair mee bezig houden. Deze thema's zijn ook geselecteerd omdat ze spelen in nagenoeg alle provincies en provinciale verordeningen (zie bijlage 4). Ook geldt voor deze thema's dat ze, met uitzondering van bedrijventerreinen, niet gedetailleerd zijn omschreven in de AMvB Ruimte; er is dus meer ruimte voor provinciale invulling en daarmee voor verschillen tussen provincies in de mate van gedetailleerdheid.

We hebben de wijze van borging van het thema in de verordening gecodeerd voor onze analyse (zie tabel B5.1). De codering van de relevante artikelen in de verordeningen is bedoeld om de bepalingen terug te brengen tot de essentie, en zo provincies onderling vergelijkbaar te maken. Bij elke regel van het desbetreffende artikel in de verordening wordt eerst bepaald wat het doel of karakter van de regel is, met andere woorden: het regeltype wordt vastgesteld (bijvoorbeeld verbod, gebod, uitzondering, conditioneel en ontheffing). Daarna wordt het gebied van toepassing omschreven, het regelgebied (onder meer overal geldig, binnen/buiten een cartografisch afgebakend gebied en kwalitatieve beschreven gebied). Het onderwerp van regulering komt vervolgens aan de orde (nieuwe vestigingen, uitbreiding bestaande functie, toestaan van overige functies, functieverandering, verplaatsing).



De aantallen zijn per 31 december 2009.

Drenthe en Limburg hadden op de peildatum nog geen ruimtelijke verordening; bij Friesland gaat het om een voorontwerp van maart 2010; Flevoland heeft geen algemene, provinciebrede verordening, maar een gebiedsspecifieke verordening voor een ecologische verbindingzone (Oostvaarderswold). Bron: Provinciale websites op 31-12-09, met uitzondering van die van Friesland (maart 2010)

Uiteindelijk komen de inhoudelijke eisen van de bepaling aan bod, de criteria (kwantitatief, kwalitatief, motiveringseis). Vervolgens wordt per thema het aantal voorvallen per categorie (regeltype, regelgebied, onderwerp en eisen) opgeteld. Een volledige beschrijving van deze methode inclusief de codering van de bepalingen is opgenomen in bijlage 5.

Vervolgens is nagegaan in hoeverre provincies regels opstellen voor de drie verstedelijkings-thema's wonen, werken en landschap. Er zou gekozen kunnen worden voor het optellen van alle regels per provincie. Maar dit zegt niet zoveel. Immers, daar waar de ene provincie bijvoorbeeld kiest voor een verbodsbepaling in een gebied, kiest de andere voor uitsplitsing van die verbodsbepaling, zonder dat dit de facto tot een verschil in juridisch regime leidt. Daarom hebben we de variëteit van regels binnen elke coderingscategorie vastgesteld door het aantal soorten te tellen. We zijn als volgt te werk gegaan. Als er bijvoorbeeld door een provincie drie verbodsregels en twee uitzonderingen worden gesteld, komt het totaal voor 'regeltype' op twee te staan. Een provincie die het gebied van toepassing aanwijst op de kaart en drie andere regels stelt voor daarbuiten, krijgt voor 'regelgebied' een score van twee. Op deze manier krijgen we inzicht in de variatie in het aantal soorten regels die in de verordeningen voor deze thema's (wonen, werken en landbouw)

zijn opgenomen. We krijgen met deze methode dus antwoord op de vraag of een nauwe of brede strategie wordt gevolgd. Hoge scores duiden op een hogere mate van detail. We krijgen echter geen inzicht in hoe restrictief een provincie is jegens gemeenten en in hoeveel regels er daadwerkelijk worden gesteld.

Glastuinbouw

Het eerste thema betreft het regelen van glastuinbouw in de provincies. Uit de analyse is duidelijk dat glastuinbouw wordt geregeld via een constructie van een verbod buiten een bepaald aangewezen glastuinbouwgebied en een voorwaardelijk gebod daarbinnen. Gelderland blijkt koploper te zijn in het opzetten van een gevarieerd regiem, op enige afstand gevolgd door Noord-Brabant en Noord-Holland. Alle drie provincies definiëren meerdere soorten gebieden met aparte regelgeving en uitzonderingsmogelijkheden. Andere provincies (Groningen en Zuid-Holland) beperken zich tot één verbodsclausule met één uitzondering, en Overijssel volstaat met alleen een verbodsclausule. De onderwerpen betreffen altijd nieuwbouw en uitbreiding, in sommige provincies aangevuld met verplaatsing (Gelderland, Noord-Holland en Utrecht) of het regelen van andere functies (Gelderland, Noord-Brabant).

Woningbouw

Uit de analyse blijkt dat Groningen en Zeeland in hun verordeningen de meeste variatie in regelgeving hebben op het gebied van woningbouw. Aan de andere kant van het spectrum hebben zowel Utrecht als Zuid-Holland maar één regel opgenomen. Woningbouw wordt ook meer beknopt verordend dan glastuinbouw: met een totale score van tien stelt koploper Groningen minder verschillende regels op voor woningen dan de top 3 voor glastuinbouw.

De bepalingen rondom woningbouw betreffen het aantal te bouwen woningen binnen gemeenten en niet zozeer de locatie. Alleen in Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland worden locatiebepalingen opgenomen. Zeeland gaat het meest ver hierin met regels over uitbreiding in het buitengebied en kwalitatieve (SER-ladder voor woningbouw⁴) en kwantitatieve (omvang) criteria. Vaak wordt verwezen naar een woningbouwplan of -visie waarin de afgesproken aantallen staan, maar alleen Utrecht neemt deze op in de verordening, eventueel als bijlage. Er zijn ook verschillen in hoe directief de provincie is in het bepalen van de woningbouwprogramma's. In Groningen (artikel 4.7, lid 1) wordt het document door GS opgesteld voor perioden van tien jaar. In Overijssel wordt het door de gemeente zelf bepaald in onderlinge afstemming met buurgemeenten, tenzij ze er niet uitkomen.

Er bestaan behoorlijke verschillen tussen provincies in de gedetailleerdheid waarmee ze met bedrijventerreinen omgaan. Koploper is Friesland, die verschillende gebiedssoorten definieert met daarin verschillende kwantitatieve en kwalitatieve eisen. Daarentegen zijn Groningen en Zeeland relatief eenduidig met een verbods- en ontheffingsconstructie, en Utrecht volstaat met alleen een verwijzing naar de aantallen opgenomen in een bijlage.

Als we de mate van gedetailleerdheid van de drie thema's wonen, werken en landbouw voor alle provincies vergelijken dan valt op dat het moeilijk is om algemene patronen te ontdekken. Een provincie kan gedetailleerd sturen op het ene thema maar hoeft dat niet te doen op het andere. Zo is Groningen betrekkelijk uitgebreid in haar regelgeving op het gebied van woningbouw, maar meer beknopt

ten aanzien van glastuinbouw. Ook kiest een weinig selectieve provincie niet per se voor gedetailleerde sturing. Overijssel is weinig selectief wat betreft thema's in de verordening, maar ook niet gedetailleerd op de specifieke thema's die we hebben onderzocht. Wij moeten tot slot ook benadrukken dat deze analyse alleen de papieren werkelijkheid van de provinciale verordening betreft. Het kan zijn dat de provincies in de praktijk een ander gedrag vertonen in termen van selectiviteit en gedetailleerdheid dan op basis van deze analyse wordt verwacht. Voor een goed inzicht in de naleving is het nu nog te vroeg.

3.5 Scheiding visievorming en normstelling

In de WRO was het streekplan het belangrijkste planningsinstrument voor de provincie. Het kon zowel een visie over toekomstige ruimtelijke ontwikkeling bevatten als meer normerende onderdelen zoals 'concrete beleidsbeslissingen' die direct vertaald moesten worden in bestemmingsplannen of beleidsregels. Met het introduceren van een aparte structuurvisie en een verordening is een bewuste scheiding gemaakt tussen documenten die een visiefunctie hebben en documenten die normstellend zijn.

Met de introductie van de wet is de scheiding tussen visie en norm *de jure* al bereikt: het opnemen van juridisch bindende elementen in een structuurvisie is onmogelijk en het opnemen van visies in een verordening is in strijd met de beschrijving als 'algemene regels' zoals opgenomen in een verordening.⁵ Toch hoeft de scheiding niet zo scherp te zijn. Een visiedocument kan bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan juridische instrumenten (het dient dan als basis voor een zienswijze of reactieve aanwijzing). Ook is het mogelijk, zoals in het geval van Overijssel, dat een normstellend document beleidsoverwegingen bevat (bijvoorbeeld door kwalitatieve normen te stellen).

3.5.1 Specificiteit structuurvisies

Hoewel de provinciale structuurvisie alleen zelfbindend is en niet bindend voor andere bestuursorganen en voor burgers, zijn er instrumenten die hun werking voor een deel ontlenen aan de structuurvisie. Hiermee kan de structuurvisie dus wel rechtsgevolgen hebben.

Ten eerste kan een link worden gelegd tussen de structuurvisie en meer juridische instrumenten via argumentatie in bijvoorbeeld zienswijzen of een reactieve aanwijzing. Volgens Van Buuren et al. is de Wro echter helder op het punt van de indicatieve betekenis van de structuurvisie: 'Uit de Wro valt niet op te maken dat een structuurvisie op enige wijze rechtsgevolgen in het leven roept, noch rechtstreeks, noch langs de weg van de doorwerking in enig ander planologisch besluit' (Van Buuren 2009b: 9). De vraag is of deze stelling houdbaar is. Allereerst verwijst de ruimtelijke onderbouwing van bestemmingsplannen in veel gevallen naar de ruimtelijke afweging in de structuurvisie. Ten tweede biedt de structuurvisie een basis voor bovenplans kostenverhaal via privaatrechtelijke weg (zie hoofdstuk 2). En tot slot kan de structuurvisie een basis vormen voor de vestiging van een voorkeursrecht conform de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Ook de praktijk geeft aan dat de scheiding tussen de structuurvisie en Wro-instrumenten die meer rechtstreekse rechtsgevolgen hebben, niet zo scherp is. Zo had de provincie Zuid-Holland in een voorontwerpverordening een bepaling opgeno-

men die een ontheffingsmogelijkheid bood in het geval dat de bepaalde criteria in de gemeentelijke structuurvisie bepaalde criteria waren opgenomen. De provincie Drenthe gaat hierin zo ver dat ze alleen een structuurvisie heeft (dus geen verordening of bestuurlijke instrumenten als beleidsregels of convenanten). In de Drentse structuurvisie beschrijft de provincie ‘randvoorwaarden’ waarmee gemeenten rekening moeten houden bij het maken van bestemmingsplannen. Als een gemeente de provinciale belangen uit de structuurvisie schendt dan is het provinciale bestuur van plan om een zienswijze en eventueel zelfs een reactieve aanwijzing te geven. Het is niet duidelijk of deze reactieve aanwijzing voor de rechter stand zal houden, gezien de dubbele motiveringsplicht (artikel 3.6 lid 6 Wro). De meeste respondenten van provincies geven aan dat naar hun mening dit niet mogelijk zal zijn. Tevens zou er sprake kunnen zijn van vervaging tussen normstelling en visievorming als de structuurvisie wordt benut voor het inzetten van grondbeleidsinstrumenten: bovenplans kostenverhaal en vestiging van het voorkeursrecht. De gesprekken met de provincies geven weinig aanleiding om te veronderstellen dat de status van de structuurvisie wezenlijk is veranderd door een koppeling met de vestiging van het voorkeursrecht of met bovenplans kostenverhaal. Dit komt vooral doordat provincies nog onvoldoende ervaring hebben met het voeren van een grondbeleid (zie ook hoofdstuk 2). Een uitzondering hierop is Noord-Holland die bezig is met meerdere inpassingsplannen voor gebiedsontwikkeling waarbij bouwtitels worden gecreëerd.

3.5.2 Algemeenheid verordeningen⁶

Een vervaging hoeft niet alleen plaats te vinden doordat visie- en beleidsdocumenten een (indirecte) juridische betekenis verwerven; zij kan zich ook voordoen wanneer normstellende documenten, in het bijzonder verordeningen, elementen bevatten die op visie- of beleidsdocumenten lijken. In deze analyse onderscheiden wij drie manieren waarop de grens tussen normstelling en beleid in verordeningen kan vervagen.

Ten eerste is het mogelijk dat de gebieden waarop een bepaalde regel van toepassing is niet duidelijk worden weergegeven op een plankaart. Het kan ook zijn dat de verordening verwijst naar een kaart in een apart document. In de eerste verordening van de provincie Noord-Holland waren bepalingen opgenomen die naar kaarten in het streekplan verwezen (in de huidige verordening is dit niet meer het geval); de provincie Utrecht verwijst nog steeds naar streekplankaarten. Ten tweede kan het onduidelijk zijn waar de inhoudelijke grens ligt, bijvoorbeeld door gebruik van termen zoals ‘aanzienlijk’ of ‘voldoende’ in de verordening zelf of in beleidsmatige documenten waar de verordening naar verwijst. Dit gebeurt meestal in documenten waarin wordt gestuurd op ruimtelijke kwaliteit of basiskwaliteit.

Hieronder volgt een voorbeeld uit de verordening van Overijssel en Friesland:

Verordening Overijssel Artikel 2.1.5

5. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken normerende uitspraken worden gedaan, voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken.
6. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken richtinggevende uitspraken worden gedaan, voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze richtinggevende uitspraken

Verordening Friesland Artikel 8.8

1. Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op gebieden die door hun rust en openheid voor weidevogels geschikt zijn, voorziet in een regeling waarmee voldoende openheid en rust in deze gebieden wordt gehandhaafd, met dien verstande dat de agrarische productiefunctie inclusief ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven zijn toegestaan.

Ten derde kan door veelvuldig gebruik van een sterke verbodsbepaling gekoppeld aan een ontheffingsconstructie onduidelijkheid en onzekerheid ontstaan, vooral als in de praktijk blijkt dat ontheffingen vaak – onder voorwaarden – worden verleend. Provincies die veelvuldig gebruikmaken van deze constructie zijn Groningen (bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen) en Noord-Holland (bijvoorbeeld voor het bouwen buiten het reeds bebouwde gebied). Door veelvuldig gebruik van ontheffingen kan de provincie maatwerk leveren, maar wel ten koste van duidelijkheid vooraf in de vorm van concrete algemene regels. Op deze manier wordt de grens tussen normstelling en beleid ook minder scherp.

Noten

- 1) Er is tegen algemeen verbindende voorschriften, waaronder de AMvB Ruimte (zie hoofdstuk 4), nog wel een paar andere rechtsbeschermingsmogelijkheden, maar hier moet volgens Van Buuren et al. (2008) door gedupeerden niet al te veel van worden verwacht.
- 2) Utrecht koppelt ook een woningbouwprogramma aan de verordening, maar zet de aantallen in een bijlage.
- 3) In het evaluatieontwerp werd gesproken over 'directiviteit' van verordening als een indicator van de mate van sturing. De analyse betreft echter een meting van de omvang en variëteit van regelgeving, wat beter kan worden omschreven in termen van complexiteit, genuanceerdheid of gedetailleerdheid.
- 4) Deze is vooral bekend van bedrijventerreinen, maar het principe – eerst binnestedelijk oplossingen zoeken alvorens uit te breiden – kan ook worden toegepast op andere functies.
- 5) Voor inpassingsplannen en projectbesluiten is een dergelijke vervaging minder aan de orde.
- 6) Deze indicator is een aanvulling op de indicatoren die in het evaluatieontwerp werden onderscheiden (zie Buitelaar & Sorel 2009).

Nationaal instrumentarium

4

Dit hoofdstuk volgt dezelfde structuur als het voorgaande, provinciale hoofdstuk. De doelen van de wet ten aanzien van het nationaal en provinciaal instrumentarium zijn namelijk identiek. Dit betekent dat we na de twee inleidende paragrafen aandacht besteden aan de waarborging van provinciale belangen (4.3), aan de mate waarin die proactief vorm krijgt (4.4) en aan de vraag of hierbij normstelling en visievorming van elkaar gescheiden blijven (4.5).

4.1 Veranderingen in het stelsel

De veranderingen die de nieuwe Wro met zich meebrengt voor het ruimtelijk beleid van het Rijk, zijn vergelijkbaar met de veranderingen voor de provincies. Een uitzondering hierop vormt het wegvallen van respectievelijk het provinciale goedkeuringsbesluit en het vervangingsbesluit van het Rijk. Dit heeft voor provincies grotere gevolgen dan voor het Rijk. Het Rijk kon een vervangingsbesluit nemen maar hoefde dat niet, en deed dit ook bijna nooit – tussen 2002 en de invoering van de Wro gebeurde dit slechts vier keer (Buitelaar & Sorel 2009); de provincies moesten daarentegen voor elk bestemmingsplan een goedkeuringsbesluit nemen, wat resulteerde in een jaarlijks gemiddelde van 1323 provinciale goedkeuringsbesluiten (periode 2002-2008). In de Wro heeft ieder bestuursniveau dezelfde instrumenten. Hierbij geldt wel zo veel mogelijk het subsidiariteitsprincipe: ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’.

Het Rijk is verplicht een structuurvisie op te stellen die het gehele grondgebied beslaat (artikel 2.3 eerste lid Wro). Met de introductie van de Wro is de Nota Ruimte van rechtswege van een planologische kernbeslissing (pkb) in een structuurvisie overgegaan. Daarnaast kan het Rijk algemene regels stellen ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen, provinciale verordeningen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Dit gebeurt via een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Zowel de AMvB als de structuurvisie kan meer gebiedsgericht of meer thematisch van aard zijn.

Ook het Rijk heeft instrumenten om direct het grondgebruik te reguleren. Het rijksinpassingsplan en -projectbesluit dienen hiertoe. De bevoegdheid om een inpassingsplan en een projectbesluit te nemen, is niet alleen voorbehouden aan de minister van VROM. Elke minister ‘die het aangaat’ kan, altijd tezamen met de minister van VROM, via de rijkscoördinatie-regeling deze Wro-instrumenten

toepassen om sectorale belangen te behartigen (artikelen 3.35 Wro). Zonder toepassing van de rijkscoördinatieregeling kan alleen de minister van VROM een inpassingsplan vaststellen of een projectbesluit nemen.

De aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk is vergelijkbaar met die van de provincie. Het Rijk kan net als de provincie, en net als onder de oude WRO, een proactieve aanwijzing geven. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd voor een reactieve aanwijzing. Om deze te kunnen geven, moet de minister via de VROM-Inspectie eerder in het proces een zienswijze hebben ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of ontwerpprojectbesluit. Bij het Rijk is het geven van een reactieve aanwijzing alleen voorbehouden aan de minister van VROM. Willen andere departementen dit instrument kunnen toepassen, dan dienen zij derhalve eerder in het proces gezamenlijk met VROM een zienswijze in te dienen. Het is ook op rijksniveau niet de bedoeling het aan te laten komen op een aanwijzing achteraf; in de eerste plaats dient de minister nationale belangen te waarborgen door 'proactieve' interventiemogelijkheden te benutten (Van Buuren et al. 2008: 48).

Omdat het nieuwe stelsel voor het Rijk grotendeels dezelfde gevolgen heeft als voor de provincie, zijn voor het Rijk dezelfde uitvoeringsdoelen gehanteerd: subsidiariteit, proactiviteit van het beleid, en scheiding tussen normstelling en visievorming.

4.2 Aanpak empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek ten aanzien van het nationaal instrumentarium ziet er anders uit dan bij de gemeenten en de provincies. Ten eerste is het nauwelijks mogelijk om de praktijk van nu af te zetten tegen de oude; op sommige punten is het appels met peren vergelijken (zie ook Buitelaar & Sorel 2009). Ten tweede is er maar één rijksoverheid en daarmee is vergelijking met alternatieve bestuursorganen op hetzelfde bestuursniveau niet mogelijk. Dit hoofdstuk is daarom, maar ook vanwege de pas prille ervaring met de wet, meer beschrijvend van aard. Wel zijn er, naast het ministerie van VROM, verschillende departementen die in meer of mindere mate ruimtelijke ordening (mede) via de Wro bedrijven en daarmee ook onderdeel vormen van deze evaluatie. Op sommige punten kan daarom wel een interdepartementale vergelijking worden gemaakt.

Tijdens het onderzoek zijn met verschillende ministeries gesprekken gevoerd. Op de eerste plaats met verschillende afdelingen en projectgroepen van het ministerie van VROM. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met een vijftal ruimtelijk relevante sectordepartementen:¹

- ministerie van Defensie;
- ministerie van Economische Zaken (EZ);
- ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW).

Daarnaast heeft er ook een analyse plaatsgevonden van de verschillende planfiguren die tussen 1 juli 2008 en 31 december 2009 zijn vastgesteld. In tabel 4.1 is te zien welke bevoegdheden er inmiddels (tot 31-12-2009) onder de Wro zijn gebruikt of in procedure zijn gebracht. Eind 2009 is slechts een paar keer gebruikgemaakt

Tabel 4.1

Vastgestelde en in procedure gebrachte planfiguren¹

Structuurvisie	Status
VROM:	
Randstad 2040	Vastgesteld, 04-09-08
Snelwegomgeving	Vastgesteld, 10-10-08
Buisleidingen	Aangekondigd, jul '09
EZ/VROM:	
Natuurcompensatie Randstand 380kV (De Wilck, behorende bij Rijks-coördinatieprocedure 380kV-lijn Randstad Noordring)	Ontwerp, 02-06-09
VenW/VROM:²	
Mainport Schiphol	Aangekondigd, mrt '08
Nationaal Waterplan	Vastgesteld, 22-12-09
OCW/VROM:	
Cultuurhistorie	Aangekondigd, nov '09
Structuurvisie van rechtswege	Status:
Nota Ruimte (pkb)	Vastgesteld, 01-07-08
Waddenzee (pkb)	Vastgesteld, 01-07-08
Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (pkb)	Vastgesteld, 01-07-08
Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (pkb)	Vastgesteld, 01-07-08
Randstad 380kV verbinding (pkb)	Vastgesteld, 01-07-08
Algemene Maatregel van Bestuur	Status
VROM:	
Ruimte, 1 ^e tranche	Ontwerp, 29-04-09
VenW/VROM:	
Mainport Schiphol (parallele Kaagbaan)	Aangekondigd, dec '09
Rijksprojectbesluit	Status
Geen	N.v.t.
Rijksinpassingsplan	Status³
EZ/VROM:	
Randstad 380kV Zuidring (hoogspanningsverbinding)	Vastgesteld, 28-08-09
Randstad 380kV Noordring (hoogspanningsverbinding)	Voorbereiding, 09-11-09
Zuid-West 380kV (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie m.e.r., 20-04-09
Doetinchem-Wesel (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie m.e.r., aug '09
Noord-Westverbinding Groningen-Diemen (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie m.e.r., 12-08-09
Bergermeer (gasrotonde)	Voorontwerp, 19-10-09
Heiligerlee (stikstofopslag)	Ontwerp, 07-10-09
Gasleiding Bornerbroek-Enschede/Duitsland	Ontwerp, 22-02-10
Barendrecht (CO ₂ -opslag)	Voorbereiding, 18-11-09
Windmolenpark Noordoostpolder	Besluit plan-m.e.r., 03-11-09
Windmolenpark Zuidlob Flevoland	Ontwerp, 21-08-09
VenW/VROM⁴:	
Ontpoldering Noordwaard Biesbosch (Ruimte voor de Rivier)	Voorontwerp, 02-10-09
Waterberging Volkerak Zoommeer (Ruimte voor de Rivier)	Richtlijn m.e.r., sep '09
Hoogwatergeul Veessem-Wapenveld (Ruimte voor de Rivier)	Advies m.e.r., sep '09

LNV/VROM:

Uitbreiding Het Zwin (natuurcompensatie Westerschelde)	Vorbereiding, 09-10-09
Ontpoldering Hertogin Hedwigepolder (natuurcompensatie Westerschelde)	Voorontwerp, 14-12-09

Proactieve aanwijzing**Status****VROM:**

Luchtvaartterrein Lelystad (geluidscontour)	Vastgesteld, 16-10-09
Luchtvaartterrein Rotterdam (geluidscontour)	Ontwerp, 10-08-09

Zienswijze**Status****VROM:**

Zie tabel 4.2 met zienswijzen van de VROM-Inspectie	N.v.t.
---	--------

andere departementen:

Onbekend	N.v.t.
----------	--------

Beroep**Status**

Nog geen uitspraken Raad van State met de rijksoverheid als appellant.	N.v.t.
--	--------

Reactieve aanwijzing**Status****VROM:**

Projectbesluit woningbouwplan Eckelrade in gemeente Margraten	Vastgesteld, 19-10-09
---	-----------------------

- 1) Het gaat om planfiguren die in het kader van de Wro zijn vastgesteld of in procedure gebracht in de periode tussen 1 juli 2008 en 31 december 2009.
- 2) Het ministerie van VenW heeft in februari 2010 een structuurvisie Toekomst Afsluitdijk aangekondigd. Deze structuurvisie bevat een voorkeursbesluit voor de aanpak van de waterkering. Voor dit besluit is in 2008 reeds een viertal deelvisies opgesteld die als input dienen voor de nieuwe structuurvisie.
- 3) Voorafgaand aan de voorbereiding van een rijksinpassingsplan wordt veelal een m.e.r.-procedure doorlopen, waarin alternatieven voor de planontwikkeling worden afgewogen (m.e.r. staat voor milieueffectrapportage). Het besluit plan-m.e.r. met de voorkeursvariant vormt vervolgens de basis voor het ontwerp-inpassingsplan. Een minister kan beslissen eerder een voorbereidingsbesluit te nemen voor bevestiging van het plangebied, om zote voorkomen dat zich tegenstrijdige ontwikkelingen in dit gebied voordoen conform artikelen 3.3 en 3.7 in samenhang met artikel 3.28, tweede lid en artikel 3.34, tweede lid Wro.
- 4) Voor de drie inpassingsplannen in het kader van pkb Ruimte voor de Rivier is op 01-10-2009 een voorbereidingsbesluit genomen voor toepassing van de rijkscoördinatie-regeling.

Bron: Ministerie van VROM, EZ, VenW, LNV, OCW en Defensie

van de bevoegdheden op basis van de Wro. Wel is er een groot aantal procedures in voorbereiding, waaronder de eerste tranche van de AMvB Ruimte en het merendeel van de rijksinpassingsplannen. Toch hebben ook deze plannen een schaduwwerking op de praktijk tot 31 december 2009. Zo stelt een aantal provincies hun verordening vast in lijn met eerdere versies van de AMvB Ruimte (zie hoofdstuk 3). Op basis van de gesprekken en de documentenanalyse wordt in dit onderzoek gekeken hoe tot nu toe binnen het Rijk wordt omgegaan met de drie onderscheiden uitvoeringsdoelen.

4.3 Nationaal wat moet

Zaken die van nationaal belang worden geacht, moeten ook op nationaal niveau kunnen worden geregeld. We hebben gekeken hoe het Rijk omgaat met subsidieriteit. Wat het Rijk van nationaal belang acht, is omschreven in structuurvisies. Met de invoering van de nieuwe wet in 2008 hebben de bestaande structuurschetsen en structuurschema's, de Nota Ruimte en het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening² op basis van het overgangsrecht de status van een structuurvisie gekregen. Naast deze visies is eind 2009 een tweetal nieuwe structuurvisies vastgesteld: de Structuurvisie Randstad 2040 en de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving. Behalve de nieuw vastgestelde structuurvisies en de structuurvisies van rechtswege is er een aantal structuurvisies in voorbereiding die aangekondigd zijn in sectorale beleidsnota's, zoals de Structuurvisie Buisleidingen, de Structuurvisie Cultuurhistorie, de Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk, de Structuurvisie Mainport Schiphol, en de Structuurvisie Natuurbescherming Randstad 380kV verbinding.³ De eerste twee zijn voorbeelden van thematische visies die landsbreed gelden, de andere zijn naast thematisch ook gebiedsgericht.

Bij structuurvisies onder de Wro is een realisatie- of uitvoeringsparagraaf verplicht. Deze geven inzicht in hoe de verschillende belangen via het Wro-instrumentarium, maar ook via ander instrumentarium, worden geïmplementeerd. De verplichte realisatieparagraaf wordt door onze gesprekspartners als een belangrijke meerwaarde gezien ten opzichte van de oude pkb, omdat hij dwingt tot een nadere specificering van het beleid (zo bleek uit interviews met betrokkenen bij structuurvisievorming). De uitvoeringsparagraaf biedt daarmee gelegenheid om het nationaal ruimtelijk beleid te concretiseren. De geïnterviewden zien met de nieuwe Wro kansen om de vaak globaal geformuleerde beleidsdoelen uit de oude pkb's een meer concrete inhoudelijke richting te geven. De Structuurvisie Snelwegomgeving is bijvoorbeeld volledig conform de nieuwe Wro ontwikkeld en vastgesteld. Doordat deze visie later is opgesteld en in de discussie over de inzet van de Wro kon worden meegenomen, is de realisatieparagraaf selectiever en daarmee concreter geworden. Onze gesprekspartners bij het ministerie van VROM gaven aan dat de discussie over het instrumentarium in de realisatieparagraaf ook leidde tot concrete interdepartementale afstemming ter verwerving van draagvlak voor het voorgestelde beleid. Overigens zijn er ook geluiden waaruit een kritische houding ten aanzien van de uitvoeringsparagraaf blijkt; deze zou de creativiteit en de visievorming beperken (zie Zonneveld 2010).

De belangrijkste Structuurvisie voor het Rijk is de *Nota Ruimte*. Met de invoering van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 heeft het Rijk de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid vastgesteld, als onderdeel van de Nota Ruimte die met de inwerkingtreding van de Wro van rechtswege een structuurvisie is geworden. In deze Realisatieparagraaf zijn alle nationale ruimtelijke belangen en de voorgenomen verwezenlijking daarvan uit de eerder genoemde bestaande pkb's gebundeld. Per belang is aangegeven hoe het Rijk het nationaal belang wil borgen, via communicatieve/bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten.

Directe algemene regels	Getrapte algemene regels	Bestuurlijke afspraken	Bestaande, sectorale wet- en regelgeving
Locaties langetermijn-reserveringen (onderdeel grote rivieren)	Bundeling als basiskwaliteit	Verstedelijkingsafspraken	Vrijwaring 20Ke-contour Schiphol in Luchthaven-indelingsbesluit
	Buitendijkse ontwikkelingen in IJsselmeergebied	Basispakket (onderdeel grote rivieren)	Bestaande ruimte voor rivier behouden (= Beleidslijn grote rivieren) op basis van Wbr en Wwk (onderdeel grote rivieren)
	Rijksbufferzones	Regionaal watersysteem	Kustfundament op basis van Wbr en NB-wet (en AMvB EHS)
	Vrijwaring t.b.v. dijkversterking IJsselmeergebied		Leefgebieden van beschermde soorten op basis van Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet
	EHS		Schokland Monumentenwet 1988
	Nationale Landschappen		
	Werelderfgoed		
	Kaders omtrent recreatie-woningen		
	Basisrecreatioervaarnet		

Bron: VROM (2008b); bewerking PBL

In de Realisatieparagraaf worden de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de vertaling van de belangen uit verschillende structuurschema's en -schetsen (VROM 2008a: 3):

- De invoering van de Wro geschiedt beleidsneutraal;
- Indien nationale ruimtelijke belangen reeds worden geborgd door bestaande, sectorale regelgeving, wordt afgezien van borging middels de AMvB;
- Bij kaderstellende nationale belangen, waarbij de ruimte bestaat om per provincie maatwerk te leveren, ligt doorwerking van de AMvB via nadere uitwerking in een provinciale verordening voor de hand;
- Kaderstellende nationale belangen die geen provinciaal maatwerk behoeven, worden in een AMvB met directe doorwerking naar bestemmingsplannen geborgd;
- De reactieve aanwijzing wordt alleen als 'noodrem' ingezet.

Op basis van deze uitgangspunten is tot een mix van uitvoeringsinstrumenten gekomen. Het zwaartepunt ligt bij communicatieve en financiële instrumenten; van de 34 nationale belangen zijn 24 hiermee geïnstrumenteerd. Voor de overige 10 belangen acht het Rijk een verticale juridische doorwerking nodig en kiest het voor de toepassing van een AMvB (VROM 2008b) (zie tabel 4.2). Voor alle ruimtelijke regels zal één AMvB worden opgesteld onder de naam Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, die in de praktijk AMvB Ruimte wordt genoemd.

De toepassing van de AMvB gaat vaak vergezeld van convenanten en communicatieve instrumenten. De convenanten betreffen enerzijds procesafspraken met bestuursorganen over de nadere uitwerking, zoals de Bestuurlijke omgangscodes

AMvB Ruimte (uit 2009), het Convenant Bedrijventerreinen (uit 2009) en het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (uit 2009). Anderzijds zijn het inhoudelijke overeenkomsten zoals de overeenkomst over de sanering van verouderde windturbines in de provincie Flevoland gekoppeld aan het inpassingsplan Windpark Zuidlob.

Communicatieve instrumenten worden vooral gedurende het planologische proces ingezet om het draagvlak voor het inpassingsplan te versterken, onder meer naar aanleiding van reacties uit de inspraakprocedure. Zo is bij de windparken gewerkt met visualisaties van de inpassing, worden een informatiekaravaan en inloopavonden voor burgers georganiseerd, en is er voor elk project een aparte website. Als we kijken naar het instrumentarium per thema, dan valt op dat de onderwerpen verschillend worden geborgd. Zo is bij verstedelijking en groene ruimte de verantwoordelijkheid voor uitvoering neergelegd op lokaal en provinciaal niveau. Juridische borging vindt voornamelijk indirect of getript plaats in een AMvB. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de SER-ladder bij het bundelings- en locatiebeleid. Deze wordt niet direct opgelegd aan gemeenten, maar de toepassing ervan wordt geacht te worden uitgewerkt in de provinciale verordening en zo door te werken in het gemeentelijke planologische kader.

Bij de nationale belangen op het gebied van nationale infrastructuur (transport en energie) en nationale veiligheid (militair of op het gebied van klimaat) stuurt het Rijk primair via sectorale wetgeving en financiering, en voor een deel via een AMvB. Op projectniveau wordt nadrukkelijk gebruikgemaakt van de uitvoeringsinstrumenten van de Wro. Het gaat hier enerzijds om de realisatie van rijksprojecten, zoals gasrotondes en dijken. Anderzijds betreft dit het vrijwaren van zones van ontwikkeling rond objecten als hoogspanningslijnen, radars en buisleidingen. Veel van deze projecten verliepen voor de invoering van de Wro al via de rijksprojectenprocedure en verlopen nu via de rijkscoördinatieprocedure. De ministeries van VenW en EZ gebruiken nu het inpassingsplan dat in plaats komt van het gemeentelijke bestemmingsplan met als argument dat deze projecten het territorium en het belang van de gemeente overstijgen. Bij deze projecten speelt vaak grote maatschappelijke weerstand tegen zaken als tracékeuze, complexiteit van de realisatie in gebieden met een hoge ruimtedruk, gemeentegrensoverschrijdende plangebieden, en de noodzaak om het tracé tot één geheel te smeden en ruimtelijk goed inpasbaar te maken. De ruimtelijke reservering wordt in de AMvB Ruimte vastgelegd.

Voor andere traditioneel sectorale belangen vormt de Wro een (nog) nadrukkelijker integratiekader voor de afweging van ruimtelijke belangen in het besluitvormingsproces. Dit geldt met name voor 'ondergrondse' belangen zoals buisleidingen, cultuurhistorie en archeologie. Met de verplichting uit de Wro tot het hebben van een actueel bestemmingsplan voor het gehele grondgebied, waarin ook de ondergrond dient te worden meegenomen, worden deze aspecten integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening. Dit wordt voor archeologie kracht bijgezet door de algemene regels in de AMvB Ruimte met onder meer de verplichting voor gemeenten om in de bestemmingsplantoelichting op te nemen hoe wordt omgegaan met de 'in de grond aanwezige monumenten' (artikel 3.1.6 lid 2 onder a Bro).

Hieronder zoomen we in op de borging van nationale belangen via de proactieve normstellende instrumenten uit de Wro, te weten de AMvB en de proactieve aanwijzing. We besteden hierbij ook aandacht aan hoe de implementatie van de borging interbestuurlijk en interdepartementaal tot stand komt. In paragraaf 4.4 wordt gekeken in hoeverre dit in de praktijk wordt aangevuld met handelingen

langs reactieve weg, zoals zienswijzen, beroepsprocedures en reactieve aanwijzingen, en met instrumenten die gericht zijn op het zelf uitvoeren van ruimtelijk beleid: het inpassingsplan en het projectbesluit.

4.3.1 Algemene maatregelen van bestuur

De algemene maatregel van bestuur (AMvB) is voor het ruimtelijke beleid een nieuw instrument, waarmee normstelling ten aanzien van provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen gestalte moet krijgen. Het kabinet streeft naar één AMvB Ruimte voor alle ruimtelijke rijksbelangen 'vanuit het oogpunt van het versterken van de samenhang en de doorwerking van het nationaal ruimtelijke beleid, de herkenbaarheid voor de andere overheden en het terugdringen van bestuurlijke lasten' (VROM 2008a: 3). De AMvB Ruimte wordt in twee tranches ingevoerd. De eerste tranche bevat alleen de algemene regels voor het vigerende ruimtelijke beleid. Het ontwerpbesluit AMvB Ruimte ligt op het moment van schrijven bij de Raad van State voor een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en treedt naar verwachting eind 2010 in werking. Het gaat hier om een zogenoemde 'beleidsneutrale' vertaling van de Nota Ruimte. In de tweede tranche worden algemene regels voor het nieuwe ruimtelijke beleid geformuleerd. In het najaar van 2009 is het ministerie van VROM gestart met verkennende gesprekken over de inhoud van deze tweede tranche. De planning is dat deze tranche in 2011 wordt afgesloten.

In de AMvB Ruimte (eerste tranche) wordt onderscheid gemaakt tussen directe regels en indirecte, getrapte algemene regels voor een doorwerking van de nationale belangen naar lokaal niveau. De directe regels hebben rechtsreeks betrekking op de inhoud en toelichting van bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het gaat hier om de regels met betrekking tot de Rijksbufferzones, de begrenzing van het Nationaal Landschap het Groene Hart, het directe en indirecte ruimtebeslag van militaire objecten (zoals veiligheidsnormen en radarzonerings), het project Mainportontwikkeling Rotterdam en overige nationale belangen voor de bescherming van het kustfundament, de Waddenzee, grote rivieren en het recreatietoerwaartnet. De indirecte, getrapte regels richten zich op de inhoud van de provinciale verordening; de verordening moet die regels uiteindelijk gaan vertalen in algemene regels voor bestemmingsplannen. Het getrapte deel van de AMvB heeft betrekking op het bundelings- en locatiebeleid voor verstedelijking en economische activiteiten (bedrijventerreinen), en verder op de EHS, de Nationale Landschappen, recreatieve voorzieningen in de groene ruimte, en ruimtelijke ontwikkelingen in regionale watersystemen in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier.

De ontwikkeling van de AMvB Ruimte is interdepartementaal voorbereid onder leiding van het ministerie van VROM. De discussie heeft zich vooral toegespitst op de beleidsneutrale omzetting van de pkb's in de AMvB. Voortschrijdende inzichten mochten in deze fase slechts worden verwerkt mits ze binnen het vastgestelde beleid pasten. Alhoewel primair een technische exercitie, bleek ook bij het Rijk, net als bij de provinciale verordeningen (zie hoofdstuk 3), dat het niet altijd meevalt om de soms globale beleidsuitspraken uit de oude pkb's om te zetten in de algemeen verbindende regels van een AMvB. Sommige beleidsuitspraken zijn door de concretisering in de AMvB scherper neergezet, waardoor ze volgens onze gesprekspartners minder onderhandelingsruimte open laten dan de oude beleidsuitspraken. Een beleidsneutrale vertaling wil niet zeggen dat er zich geen verschillen in de juridische waarborging voor kunnen doen. In de tweede tranche van de AMvB Ruimte

verwachtten de gesprekspartners meer inhoudelijke discussie over de inzet van dit Wro-instrument.

Naast interdepartementaal heeft er ook interbestuurlijk overleg plaatsgevonden rond de AMvB Ruimte. Het Rijk, IPO en VNG hebben in een Bestuurlijke Omgangscode AMvB Ruimte (uit 2009) afspraken gemaakt over inzet en werkwijze van de overheden rond de naleving en tijdige doorwerking van de AMvB; zij hebben daarbij afspraken gemaakt over invoeringstermijnen. Enerzijds willen de partijen bestuurlijke duidelijkheid vooraf geven, anderzijds wordt gestreefd naar interbestuurlijk vertrouwen. De omgangscode betreft alleen de AMvB Ruimte, andere Wro-instrumenten zijn buiten beschouwing gehouden. Het interbestuurlijk overleg heeft niet kunnen verhinderen dat er formeel opmerkingen zijn gemaakt tegen de ontwerp-AMvB Ruimte. In totaal zijn er 83 reacties op het ontwerp ingediend. Ruim de helft komt van andere overheden, een kwart is afkomstig van belangenorganisaties en een kwart via individuen. Tegen algemeen verbindende voorschriften, zoals de AMvB Ruimte, staat geen beroep open bij de bestuursrechter.⁴

De opmerkingen van de provincies en de gemeenten hadden vooral betrekking op de invloed van de algemene regels op hun beleidsruimte. Enkele provincies en gemeenten vinden dat de ontwerp-AMvB een breuk met het decentraliteitsbeginsel betekent. Hun commentaar ging in het bijzonder over de verplichting voor provincies om verordeningen vast te stellen in lijn met de AMvB Ruimte. Daar waar de wet spreekt over de *mogelijkheid* om in het provinciaal belang en met het oog op een goede ruimtelijke ordening een provinciale verordening vast te stellen (artikel 4.1 Wro), vloeit uit de AMvB Ruimte een verplichting voort. Met name de provincie Limburg verzet zich hiertegen. De Minister achtte de inzet van bestuurlijke afspraken, in plaats van algemene regels, wat bijvoorbeeld de provincie Limburg voorstaat, niet toereikend. Zij koos voor een langdurige en juridische borging van de nationale belangen (VROM 2009: 4). De VNG vindt dat de provincies en het Rijk zich niet mogen bemoeien met het binnenstedelijke gebied, dat van oudsher gemeentelijk beleidsterrein is.

Een andere categorie opmerkingen betreft de mate van beleidsneutraliteit in de omzetting van beleid in een AMvB. Op deze vertaling is kritiek geuit vanuit de VNG en verschillende bedrijven. Zo worden de toepassing van de SER-ladder en het gebruik van BBG-grenzen aangemerkt als een nieuwe systematiek, die niet in de Nota Ruimte staat. Daarnaast worden zowel in de Tweede Kamer als binnen andere overheden de algemene regels voor radarzoning bij militaire objecten als een aanscherping van het beleidskader gezien.

Naast de AMvB Ruimte zijn op dit moment nog vier ruimtelijk relevante AMvB's in ontwikkeling, te weten de AMvB Mainport Schiphol, de AMvB Luchthavenindielingsbesluit (LIB), de AMvB Besluit externe veiligheid buisleidingen (BEVB), en de AMvB Besluit externe veiligheid transportroutes (BEVT). De AMvB's buisleidingen en transportroutes zijn onderdeel van het beleid voor externe veiligheid, naast de reeds bestaande AMvB Besluit externe veiligheid inrichting (BEVI), en worden op basis van de Wet milieubeheer vastgesteld. De ruimtelijke reserveringen zullen in de tweede tranche van de AMvB Ruimte worden meegenomen. De AMvB LIB wordt vastgesteld op basis van de Luchtvaartwet. De AMvB Schiphol wordt wel op grond van de Wro opgesteld. Deze AMvB komt tot stand in verband met het reserveren van ruimte voor toekomstige ontwikkelingen rond Schiphol, in het bijzonder voor de tweede Kaagbaan. De aanleiding is het

wegvallen van de oude streekplanreservering en de geplande ontwikkelingen van de provincie en de gemeente Haarlemmermeer rond de provinciale weg N11. Volgens het ministerie van VenW zouden deze ontwikkelingen een mogelijke zesde baan uit kunnen sluiten. De AMvB LIB probeert dan ook ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied te bevrozen. Dit gebeurt door middel van gebruiksregels die onder strikte voorwaarden bepaalde ontwikkelingen (tijdelijk) toestaan totdat over de aanleg van de parallelle Kaagbaan is besloten. Ondanks het streven naar één ruimtelijke AMvB is hier gekozen voor een separate AMvB. Toen de AMvB Schiphol in 2009 werd aangekondigd in de nieuwe luchtvaartnota kon de ruimtelijke reservering al niet meer worden meegenomen in de eerste tranche van de AMvB Ruimte. Maar wachten tot 2011, tot de tweede tranche, zou te lang duren, omdat het kabinet blijkens de Luchtvaartnota de gebieden rond Schiphol snel zekerheid en meer duidelijkheid wil bieden.

4.3.2 Proactieve aanwijzing

Zowel de minister van VROM als 'iedere minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van VROM' (artikel 4.4 Wro) heeft de mogelijkheid om een proactieve aanwijzing te geven aan een gemeente of provincie tot het vaststellen van een bestemmingsplan, eventueel met een voorgeschreven inhoud. Het Rijk heeft tot nu twee keer dit instrument ingezet, beide keren voor een aanwijzing in verband met een luchthaventerrein. In de zomer van 2009 is in het kader van de geluidscontouren rondom Lelystad Airport en Rotterdam The Hague Airport een proactieve aanwijzing gegeven ten aanzien van de bestemmingsplannen van de gemeenten die rond de luchthavens liggen, te weten Lelystad, Dronten, Zeewolde (rond Lelystad Airport), en Rotterdam, Lansingerland en Schiedam (rond Rotterdam The Haque Airport). De aanwijzingen zijn gericht op het mogelijk maken van uitbreiding van deze regionale luchthavens. In de praktijk verschilt de werking van een proactieve aanwijzing niet van de werking van eerdere aanwijzingen die onder de oude WRO zijn gegeven aangaande de luchthaventerreinen Eindhoven Airport, Luchthaven Teuge en Maastricht Airport. Het ministerie van VROM heeft voor deze aanwijzingsbevoegdheid gekozen omdat er sprake was van een overgangsperiode. Op 1 november 2009 is de wetgeving voor regionale en kleine luchthavens gewijzigd met de Wijziging Wet Luchtvaart. Met deze wet kan zowel het gebruik van de luchthaven als de ruimtelijke reservering via één Luchthavenbesluit worden verankerd.

Het ministerie van VROM geeft aan geen voorkeur te hebben voor de inzet van het instrument proactieve aanwijzing. Voor proactieve borging wordt de AMvB als aangewezen instrument gehanteerd, mede omdat de geldigheidsduur van een proactieve aanwijzing beperkt is, daar waar een AMvB voor een langdurige borging kan zorgen (een proactieve aanwijzing blijft alleen geldig tot zij wordt opgevolgd in een bestemmingsplan). Verder wordt door onze gesprekspartners bij alle ministeries aangegeven dat de proactieve aanwijzing een negatieve connotatie heeft. Als het Rijk een bepaalde ontwikkeling wil realiseren, dan zal het er eerder voor kiezen om dit zelf te regelen met een inpassingsplan dan om een proactieve aanwijzing af te geven.

4.4 Proactiviteit op nationaal niveau

Net als de provincie moet het Rijk vooraf duidelijk maken wat het wel en niet als gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ziet. In de vorige paragraaf hebben we al gezien wat langs proactieve weg wordt geborgd, anticiperend op gemeentelijke en provinciale plannen. Proactiviteit is het doel van de wet. In deze paragraaf wordt gekeken of, en in hoeverre, er hiernaast gebruik wordt gemaakt van reactieve instrumenten zoals het vooroverleg, de zienswijze, het beroep en de reactieve aanwijzing. Ook wordt gekeken naar actieve instrumenten waarmee het Rijk zelf de uitvoering ter hand kan nemen, zoals het rijksinpassingsplan en -projectbesluit. Echter, net als bij de provincies blijkt het moeilijk om puur op basis van het type instrument iets te zeggen over de mate van proactief handelen. In het provinciale hoofdstuk is al opgemerkt dat inpassingsplannen zowel proactief als reactief kunnen worden ingezet. Maar dit geldt eigenlijk ook voor andere instrumenten, zoals de AMvB Ruimte. Het instrument zelf is proactief bedoeld, maar de besluitvorming omtrent de ontheffing vindt na een gemeentelijk verzoek tot afwijking plaats en daarmee is het proces rond ontheffingen reactief te noemen. Kortom, de scheiding tussen proactief, reactief en actief (zelf) handelen blijkt in de praktijk niet altijd even scherp te maken.

4.4.1 Vooroverleg

In het vooroverleg vindt de primaire afstemming tussen partijen plaats. Goed vooroverleg kan formeel reactief handelen voorkomen. Formeel is het vooroverleg tussen lokale overheden en het Rijk nauwelijks veranderd ten opzichte van de oude WRO; het is ook nu alleen gericht op bestemmingsplannen, projectbesluiten en inpassingsplannen. Er is wel voor gekozen om de werkpraktijk aan te passen. Waar voorheen regionale rijksdiensten los van elkaar vooroverleg voerden met de regio, treden nu de directies Gebiedsontwikkeling (GO) en de VROM-Inspectie (VI) op als coördinerende diensten in het 'formele' vooroverleg (krachtens artikel 3.1.1 Bro); de directie GO bij provinciale verordeningen, VI bij gemeentelijke en provinciale bestemmingsplannen en projectbesluiten. De minister van VROM heeft conform het tweede lid van dit artikel in 2009 aan alle gemeenten kenbaar gemaakt hoe zij aan het formele overleg invulling wil geven en ten aanzien van welke onderwerpen het Rijk overleg wenst te voeren (VROM 2009). Deze lijst met onderwerpen is identiek aan de lijst van nationale belangen zoals geformuleerd in de Realisatieparagraaf. Naast het formele traject is er ook een uitgebreid informeel overlegspoor van stuurgroepen, werkgroepen, et cetera.

In de praktijk komt het erop neer dat de VI het voorontwerpbestemmingsplan naloop op rijksbelangen en doorstuurt naar het sectordepartement met het verzoek binnen een bepaalde termijn te reageren in het geval van strijdigheid; de VI toetst zelf alleen op de belangen die het VROM-beleid aangaan, waaronder externe veiligheid, verstedelijking, de Waddenzee en het klimaat. De VI stelt vervolgens op basis van de verzamelde reacties één rijksbrief op richting de lokale overheid. De rol van de VI als coördinator in het vooroverleg stopt na het afgeven van een reactie. In het vervolgetraject is ieder departement zelf verantwoordelijk voor het toetsing van de reactieverwerking en voor een besluit om een zienswijze tegen het ontwerpplan in te dienen.

Voor 2009 heeft de VI een trendanalyse gemaakt van de oordelen van de VI ten aanzien van de gemeentelijke ruimtelijke plannen onder de Wro (tot 23 november

2009). Tot november heeft de VI in totaal 4575 ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, projectbesluiten en structuurvisies) in verschillende stadia beoordeeld: 35 procent waren plannen in de fase van vooroverleg, 41 procent bevond zich in de ontwerpfase en 24 procent was vastgesteld door de raad.⁵ In de vooroverlegfase heeft de VI gereageerd met adviezen voor 462 plannen. (Handhaving 2010). De meeste opmerkingen van de VI over voorontwerpplannen hadden betrekking op hogedrukaardgasbuisleidingen (93), geluid (70), externe veiligheid inrichting (40), vervoer gevaarlijke stoffen over de weg (32) en luchtkwaliteit (26). Op de reacties van de sectordepartementen hebben wij geen zicht.

4.4.2 Zienswijzen

Ook is gekeken naar de zienswijzen die het Rijk indient. Een verschil met het hoofdstuk over provinciaal instrumentarium is dat hier wel een gedeeltelijke nulmeting mogelijk is. Het Rijk kon immers ook onder de WRO al zienswijzen indienen (zie tabel 4.3). Wel is de focus van de VI verschoven van toetsing op alle rijksbelangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening naar planbeoordeling op uitsluitend VROM-belangen.

Op hoeveel zienswijzen het Rijk in de afgelopen periode in totaal heeft ingediend, hebben we geen zicht. Wel weten we hoeveel er namens het ministerie van VROM zijn ingediend, dit aantal is namelijk bijgehouden door de VI (zie tabel 4.3). Hierbij is in 2009 een grote stijging te zien van het aantal zienswijzen ten opzichte van voorgaande jaren (zie tabel 4.3). Behalve naar het aantal hebben we gekeken naar de aard van de zienswijzen. Het blijkt dat een groot deel te maken heeft met onvoldoende aandacht voor de gevolgen van de planontwikkeling voor externe veiligheid, in het bijzonder vervoer van gevaarlijke stoffen over weg en spoor. Verder blijkt dat vooral in de provincie Zuid-Holland veel zienswijzen zijn afgegeven. Zo is aan vier gemeenten in de planontwikkeling Zuidplaspolder eenzelfde zienswijze gegeven in verband met de inpassing van een buisleiding in het plan. De VI denkt dat de zienswijzen effect hebben en stelt dat 'onze adviezen en zienswijzen bijna allemaal worden overgenomen' (Handhaving 2010: 40).

Dat het aantal juist zo hoog is in 2009 houdt volgens de VROM-Inspectie verband met de Wro, zo blijkt uit een door ons afgenomen interview. De zienswijzen zijn grotendeels veroorzaakt doordat het plan in de fase van vooroverleg niet was opgestuurd naar de VROM-Inspectie, terwijl het wel raakte aan een nationaal belang. Deels komt het niet opsturen van plannen doordat gemeenten niet gewend zijn het plan apart naar de VROM-Inspectie op te sturen. Onder de WRO werden voorontwerpen opgestuurd naar de provinciaal planologische commissie (ppc), waar ze werden besproken met medeneming van eventuele door de VROM-Inspectie geuite bezwaren. En in tweede instantie was er altijd nog het goedkeuringsbesluit van GS, waardoor wensen van de VROM-Inspectie in het bestemmingsplan konden worden meegenomen.

Tabel 4.3

Door VROM-Inspectie ingediende zienswijzen, 2002 – 2009

Provincie	2002	2003	2004	2004	2006	2007	2008	2009
Groningen	1							8
Friesland	1	1	1	2				3
Drenthe	3	1	1					2
Overijssel	22	12	3	3	2	4		8
Flevoland	2	4			1			1
Gelderland	10	19	14	11	6	10	2	11
Utrecht	3	2	4	1				0
Noord-Holland		4	4		2	3	1	3
Zuid-Holland		2	4	2	2	4	4	32
Zeeland	4	7	1	1	1			1
Noord-Brabant					4	4	2	5
Limburg		1	1	1	4	1		1
Nederland	46	44	34	21	22	26	9	75

Het gaat om zienswijzen die de VROM-Inspectie heeft ingediend tegen artikel 19 lid 1-vrijstellingen, ontwerbestemmingsplannen (WRO en Wro) en ontwerpprojectbesluiten. Bron: VROM-Inspectie; bewerking PBL

Voor de sectordepartementen staan twee mogelijkheden open nadat het advies uit het vooroverleg niet is overgenomen in het ontwerpbestemmingsplan en -projectbesluit:

- Het sectordepartement dient zelf een zienswijze in en kiest ervoor het gehele traject tot en met beroep bij de Raad van State zelf te doorlopen;
- Het sectordepartement en het ministerie van VROM dienen gezamenlijk een zienswijze in en bieden de VROM-Inspecteur daarmee de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven; deze weg staat niet zelfstandig open voor de sectordepartementen.

De gesprekspartners bij de sectordepartementen geven aan per geval te kijken welke route wordt gevolgd. Meestal wordt de eerste weg ingezet; de zienswijze leidt vaak tot een succesvolle planaanpassing en de mogelijkheid van beroep als achtervang wordt dan als afdoende beschouwd. Ook worden veel van de sectorale belangen door de gesprekspartners als te specifiek genoemd voor een gezamenlijk optreden met VROM, zoals de belangen die het ministerie van Defensie heeft in zijn rol als grondeigenaar. Ook de VROM-Inspectie kijkt naar het gewicht van het belang alvorens over te gaan wordt op een gezamenlijke zienswijze en een eventuele aanwijzing door de minister van VROM. In vergelijking met de oude WRO, toen het provinciale goedkeuringsbesluit nog bestond, vraagt de Wro een actievere rol van de sectordepartementen daar waar het toezicht op naleving van ruimtelijk beleid betreft.

Naast zienswijzen op gemeentelijke plannen heeft het Rijk de afgelopen periode ook formele opmerkingen gemaakt over een zestal provinciale verordeningen: van Groningen, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

Over het algemeen is er overeenstemming met de ontwerp-AMvB Ruimte, maar aangezien een aantal verordeningen eerder zijn vastgesteld dan het ontwerp van de AMvB Ruimte, is er soms strijdigheid. De rijksreactie richt zich verder op het niet goed verwerken van nieuw beleid in de verordening, zoals de SER-ladder en de uitwerking van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. Daarnaast heeft het Rijk naar de provincies Groningen en Noord-Holland toe geageerd tegen het veelvuldig toepassen van de ontheffingsfiguur in de verordening. Dit is volgens het Rijk niet in lijn met de nieuwe Wro en met de afspraken van terughoudendheid met regelgeving in de bestuurlijke omgangscodes. Pas als de AMvB Ruimte in 2010 is vastgesteld, zullen de provincies de verordeningen binnen negen maanden moeten aanpassen in lijn met datgene wat in de AMvB staat (artikel 10.3 AMvB Ruimte). Het Rijk kan daarna pas overgaan tot een formele reactie op de naleving van de AMvB Ruimte in de verordening.

4.4.3 Reactieve aanwijzingen

Het laatste middel dat het Rijk kan inzetten om de inwerkingtreding van een ongewenst (deel van een) bestemmingsplan of projectbesluit te blokkeren (artikel 3.8 lid 6 Wro), is de reactieve aanwijzing. Belangrijke voorwaarde om een reactieve aanwijzing te kunnen geven, is dat de VROM-Inspecteur in de fase van het ontwerpbestemmingsplan een zienswijze op het desbetreffende onderdeel heeft ingediend. Ook is het mogelijk om een reactieve aanwijzing te geven wanneer de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan wijzigingen aanbrengt die niet zijn ingegeven door de zienswijze van de inspecteur en die in strijd zijn met nationaal beleid. Voor het behartigen van de rijksbelangen heeft VROM het volgende standpunt: 'Afgesproken is om voor de nationale ruimtelijke belangen die in de AMvB Ruimte worden belegd ter uitwerking van deze AMvB zo nodig 'tot het gaatje te gaan', dat wil zeggen een reactieve aanwijzing te geven' (VROM 2010: 8-9).

Het Rijk heeft eind 2009 voor het eerst een reactieve aanwijzing gegeven bij een projectbesluit aangaande de realisatie van het woningbouwplan Eckelrade in de gemeente Margraten, een project dat in het Nationaal Landschap Heuvelland wordt gerealiseerd. In de motivering wijst het Rijk uitsluitend op het rijksbeleid voor Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte en vermijdt het een verwijzing naar de AMvB Ruimte, omdat die nog niet geldend is. Ook het verplichte Bro-vooroverleg zou in deze zaak niet door de gemeente zijn gevoerd, waardoor het Rijk zich genoodzaakt voelt reactief te handelen. Bij de casus Margraten heeft het ministerie van VROM vraagtekens gezet bij de (juridische) bescherming van het Nationaal Landschap omdat de provincie Limburg geen verordening heeft opgesteld. Omdat het Rijk veel waarde hecht aan dit nationale belang, heeft de minister van VROM besloten zelf een reactieve aanwijzing te geven, onafhankelijk van de aanwijzing door de provincie Limburg (zie ook hoofdstuk 3).

4.4.4 Beroepsprocedures

Mocht de zienswijze van het Rijk niet zijn overgenomen in het vastgestelde bestemmingsplan of projectbesluit, dan kan het Rijk ervoor kiezen om een beroepsprocedure te starten. Onder de 35 uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de onderzoeksperiode heeft gedaan over bestemmingsplannen onder de Wro, was er geen een waarbij een rijksdienst appellant was. Uit de interviews kwam naar voren dat het ministerie van Defensie

enkele beroepszaken heeft lopen over de hoogbouwnormen in radarzones, onder andere tegen bestemmingsplannen in de gemeenten Gemert-Bakel, Boxmeer en Bergen (Limburg). De gemeenten stellen dat het overbodig is de extra rijksnormen op te nemen in het bestemmingsplan, aangezien de reeds gestelde – lagere – normen van de provincie en de gemeente voldoende borging bieden om hoogbouw tegen te houden. Het ministerie wijst erop dat met het wegvallen van het goedkeuringsbesluit van de provincie voor deze zaken ‘geen filter meer aanwezig is’. Het ministerie verwacht dat er meer beroepszaken zullen volgen over dit nationale belang, en over andere veiligheidszones rond militaire objecten.

4.4.5 Rijksinpassingsplan en -projectbesluit

Net als provincies en gemeenten kan het Rijk onder de Wro een bestemmingsplan (inpassingsplan) of projectbesluit vaststellen (artikel 3.28 lid 1 Wro).⁶ De toepassing van een rijksinpassingsplan en -projectbesluit is doorgaans gekoppeld aan de rijkscoördinatieregeling.⁷ Van het projectbesluit is nog geen gebruik gemaakt. Net als bij gemeenten en provincies (zie hoofdstuk 1 en 3) wordt het projectbesluit, en de verplichting om een inpassingsplan daarop te laten volgen, in het algemeen als dubbel werk opgevat en hindert het de gewenste korte doorlooptijd. De legessanctie speelt hier geen rol aangezien het doorgaans om publieke werken gaat waarbij het Rijk de indiener van de bouw- of aanlegaanvraag is. Om deze reden beperken we ons verder tot het inpassingsplan.

De procedure van een inpassingsplan is gelijk aan die van een bestemmingsplan. Het Rijk schrijft het inpassingsplan, maakt afspraken over de uitvoering (en eventueel het kostenverhaal), regelt de planschade en coördineert de vergunningen van diverse bestuursorganen. Om versnelling in het besluitvormingsproces te krijgen, doorlopen de uitvoeringsbesluiten en het ruimtelijk besluit gelijktijdig dezelfde procedure en worden de ontwerpuitvoeringsbesluiten tegelijk met het ontwerp-inpassingsplan ter inzage gelegd. Tot nu toe hebben drie departementen gekozen voor toepassing van het rijksinpassingsplan: het ministerie van VenW bij drie rijksprojecten in het kader van Ruimte voor de Rivier, het ministerie van LNV bij twee rijksprojecten inzake natuurcompensatie als gevolg van de verdieping van de Westerschelde, en het ministerie van EZ bij twaalf rijksprojecten in verband met energie-infrastructuur, gastransport en stikstof- en CO₂-opslag (zie tabel 4.1). Voor alle rijksinpassingsplannen geldt dat het (nationale) belang en de complexiteit van de ruimtelijke ingreep, met daarbij in sommige gevallen de maatschappelijke weerstand, het belangrijkste argument vormt voor inpassing door het Rijk. In de praktijk zien we dat er naast verschillen in het aantal plannen ook verschillen zijn in de manier waarop departementen omgaan met dit instrument.

De keuze voor het toepassen van de rijkscoördinatieregeling en de planologische borging via een rijksinpassingsplan kan per wet of per besluit worden geregeld (artikel 3.34 Wro). Het ministerie van EZ heeft hierbij bewust gekozen voor coördinatie bij wet, terwijl de ministeries van VenW en LNV zich beperken tot een aantal gevallen die per kabinetsbesluit worden vastgelegd. Het ministerie van EZ geeft aan dat de keuze is gevallen op de variant bij wet vanwege de snelheid in de politieke besluitvorming.⁸ Het ministerie van EZ vindt dat op de door het Rijk aangewezen projecten altijd de coördinatieregeling van toepassing moet zijn. Dit hoeft volgens het ministerie niet per geval te worden bekeken. Verder geven de gesprekspartners aan dat ook bestuurlijk gezien met deze regeling de discussie tussen Rijk, provincie en gemeente over het nationale belang van de ingreep kan worden beperkt.

Onze gesprekspartner wijst op het belang van snelheid bij energie-infrastructuur; zo heeft het ministerie van EZ bij het inpassingsplan Randstad 380kV Zuidring vanuit urgentieoverwegingen bewust gebroken met de oude pkb-procedure. In het gesprek met het ministerie wordt de wettelijke regeling vergeleken met de werking van de Tracéwet, die ook voor alle nationale infrastructuurprojecten de rijksinzet in de planologische besluitvorming borgt.

Het ministerie van EZ heeft tot nu toe twaalf inpassingsplannen in voorbereiding. Hiervan zijn er zes die voor juli 2008 al als rijksproject zijn aangekondigd en nu onder de rijkscoördinatieregeling van de nieuwe Wro worden uitgewerkt, zoals de plannen van Randstad 380kV en de windparken NOP en Zuidlob. De andere zes plannen vloeien voort uit de wijziging van de sectorale wetten in maart 2009, zoals de plannen voor hoogspanningsverbindingen.

De departementen VenW en LNV maken tot op heden minder gebruik van het inpassingsplan. De toepassing van de nieuwe Wro speelt bij het ministerie van VenW vooral een rol bij de uitvoering van de pkb Ruimte voor de Rivier. In de pkb zijn 40 beleidsmaatregelen aangegeven in verband met waterveiligheid. De doelen van de pkb worden meestal gewaarborgd met algemene regels in de AMvB Ruimte en met bestuurlijke overeenkomsten. De uitvoering ligt zo veel mogelijk in handen van provincies en gemeenten, met uitzondering van drie grote projecten waar de planologische inpassing via een rijksinpassingsplan gestalte krijgt: Noordwaard, Volkerak Zoommeer, en Veessen-Wapenveld. In de pkb Ruimte voor de Rivier staan de criteria voor de inzet van een rijksproject-procedure onder de WRO, en van het rijksinpassingsplan onder Wro: gecompliceerd, veel maatschappelijke weerstand en hoge plankosten. Daarnaast sluit het ministerie van VenW niet uit dat het inpassingsplan als 'stok achter de deur' en reactief wordt ingezet als decentrale overheden een onwenselijk besluit nemen of dit besluit niet tijdig of zelfs helemaal niet afgeven.

Voor het ministerie van LNV zijn de rijkscoördinatieregeling en het inpassingsplan nieuw. Toch zijn tot nu toe door het ministerie van LNV al twee rijksinpassingsplanprocedures opgestart. Beide plannen houden verband met de verdieping van de Westerschelde, zoals door het kabinet besloten in oktober 2009. Het ene inpassingsplan betreft de ontpoldering en realisatie van het natuurgebied Hedwigepolder, het andere de uitbreiding van het natuurgebied 't Zwin. Beide projecten gelden als een vorm van natuurcompensatie bij de veelbesproken uitdieping. De aard van beide rijksprojecten – gemeentegrensoverstijgend en veel maatschappelijke en politiek-bestuurlijke weerstand – is voor het ministerie van LNV aanleiding om zelf een inpassingsplan te maken. Dit gebeurt overigens in nauwe samenwerking met de provincie. Mede door gebrek aan specifieke kennis binnen de eigen gelederen heeft het ministerie van LNV de ambtelijke projectorganisatie van haar inpassingsplannen bij de provincie Zeeland ondergebracht. In december is het voorontwerp Rijksinpassingsplan Hedwigepolder toegezonden aan de betrokken bestuursorganen in het kader van het formele Bro-vooroverleg. Na de val van het kabinet-Balkenende IV (februari 2010) zijn deze projecten echter controversieel verklaard en ligt de formele procedure stil.

Naast de ministeries van VenW en LNV zou het ministerie van Defensie als eigenaar en beheerder van militaire gronden ook belang kunnen hebben bij het vaststellen van een inpassingsplan. Zij heeft hier vooralsnog niet voor gekozen. De planontwikkeling handelt het ministerie net als elke andere initiatiefnemer af via het gemeen-

telijke besluitvormingstraject. Het ministerie geeft aan te hechten aan een lokaal draagvlak.

Net als bij de AMvB Ruimte vindt ook rond inpassingsplannen, met name die van het ministerie van EZ, discussie plaats over de begrenzing van het nationale belang. Sommige gemeenten beschouwen deze rijksinzet als een ongewenste rijksbemoediging. Zij willen zelf verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ingrepen op hun grondgebied. Het ministerie van EZ merkt op dat het voor andere bestuurslagen nog wettelijk is aan de nieuwe Wro en hun rol daarbinnen. Zo hoeft volgens artikel 3.1.1 Wro alleen te worden overlegd met het college van B en W van de betrokken gemeente, en dus niet met de gemeenteraad. Deze wordt conform artikel 3.28 Wro gehoord, maar dit gebeurt pas bij het ontwerpbesluit. Enkele raden geven aan dat de dan geldende termijn van zes weken voor het indienen van zienswijzen kort is. Het ministerie van LNV vat het wettelijk vooroverleg ruimer op en stuurt het voorontwerp inpassingsplan Hedwigepolder gelijktijdig naar alle belanghebbende partijen bij de provincie (zowel GS als PS), de betrokken gemeente Hulst (B en W en gemeenteraad) en het waterschap. Bij andere inpassingsplannen volgt het ministerie van EZ inmiddels ook deze lijn, zoals bij de projecten gasrotonde Bergen en Co₂-opslag Barendrecht.

Niet alleen interbestuurlijk, maar ook interdepartementaal wordt er gediscussieerd over de reikwijdte van inpassingsplannen. Het sectordepartement overlegt hierover met het ministerie van VROM, dat medeverantwoordelijk als (mede)bevoegd gezag. Dit heeft echter niet kunnen verhinderen dat er vanuit andere sectordepartementen inmiddels een keer is gekozen voor de formele weg van het indienen van zienswijzen tegen een rijksinpassingsplan. De ministeries van OCW en Defensie hebben zienswijzen ingediend tegen het inpassingsplan windpark Zuidlob van de ministeries van EZ en VROM), omdat dit plan in hun ogen zorgde voor interferentie met respectievelijk cultuurhistorische waarden en radarzoning.

4.5 Scheiding visievorming en normstelling

Het wetsontwerp stelde als doel dat beleid en normstelling van elkaar gescheiden moeten zijn. Daarom hebben we gekeken welk effect normerende instrumenten hebben op de aard van structuurvisies en in hoeverre normerende instrumenten globale, indicatieve beleidsuitspraken bevatten.

4.5.1 Specificiteit structuurvisies

In principe is een structuurvisie alleen zelfbindend. Toch is zij niet zonder rechtsgevolgen. De structuurvisie levert namelijk niet alleen een bijdrage aan de ruimtelijke onderbouwing van planologische besluiten, maar is ook van belang voor instrumenten die hun werking en rechtsgevolg voor een deel aan de visie ontleenen. Net als bij de provincies zijn dat het voorkeursrecht, dat sinds 1 juli 2008 ook door het Rijk mag worden gevestigd, en de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van de grondexploitatie (bovenplans kostenverhaal, zie hoofdstuk 2). Toch zijn de rijksstructuurvisies in de praktijk nog niet gebruikt voor het toepassen van deze instrumenten. De Nota Ruimte was al ver voor de inwerkingtreding van de wet vastgesteld en hield geen rekening met deze optie. Maar ook in het kader van de structuurvisie buisleidingen en snelwegomgeving is

met deze mogelijkheden geen rekening gehouden. Voorkeursrecht ligt niet voor de hand omdat er bij publieke voorzieningen zoals de aanleg van infrastructuur of het vrijwaren van open ruimte geen gevaar van grondspeculatie is. Ook bovenplans kostenverhaal is niet aan de orde, omdat het bij rijksprojecten vaak niet om bouwactiviteiten gaat en ook niet vaak om private exploitanten. Mogelijk dat hier in de toekomst, bijvoorbeeld bij de gebiedsontwikkelingen van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), verandering in komt.

4.5.2 Algemeenheid AMvB Ruimte⁹

Vervaging van het onderscheid tussen beleid en normstelling kan optreden als de AMvB elementen bevat die een visie of beleidsrichting aangeven. Anders dan bij sommige verordeningen worden geen beleidsdocumenten (zonder juridische status) van buiten de AMvB tot norm verheven in die AMvB. Wel is het zo dat de indirecte, getrapte regels soms een globaal en beleidsmatig karakter hebben, zoals het volgende voorbeeld illustreert:

‘Ter bevordering van de bundeling van bebouwing en een zorgvuldig gebruik van de ruimte worden bij provinciale verordening regels gesteld ten aanzien van de inhoud van of toelichting bij bestemmingsplannen die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan alleen nieuwe bebouwing kan toestaan binnen het bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaand bebouwd gebied, of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten.’ (artikel 2.5 lid 1 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Dergelijke formuleringen zijn uiteraard geoorloofd, maar ze roepen wel de vraag op wat de toegevoegde waarde van die regels is en in hoeverre die regels het beoogde nationale doel van bundeling van verstedelijking zullen bereiken.

De AMvB Ruimte maakt zeer selectief gebruik van de verbodsbepaling in combinatie met de ontheffingsclausule, in tegenstelling tot sommige provinciale verordeningen. Wel geldt er, naast enkele specifieke ontheffingen, een algemene ontheffing:

‘Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan eigener beweging dan wel op verzoek van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels indien redenen van groot openbaar belang daartoe nopen.’ (artikel 8.1 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Bij veelvuldig gebruik van deze ontheffingsclausule zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over wat de norm is, en vervaagt het onderscheid tussen beleid en normstelling. Hoe dat in de praktijk uit zal werken, moet nog blijken.

Noten

- 1) We hebben deze ministeries gesproken in hun hoedanigheid als beleidsverantwoordelijke voor het ruimtelijk relevante nationaal beleid en niet als eigenaar/beheerder van gronden waarop ruimtelijke regels betrekking kunnen hebben. Deze eigenaarrol is met name te vinden bij Defensie als beheerder van militaire terreinen, bij Rijkswaterstaat voor de rijksinfrastructuur, bij de Dienst Land Gebied in het geval van groene ruimte, en bij het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf in het geval van (stedelijke) gebiedsontwikkeling.
- 2) Concreet betreft dit: de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, het project Ruimte voor de Rivier, het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (inclusief partiële herzieningen BriNed-kabel, Randstad 380kV verbinding, en Near Shore Windpark), het Structuurschema Buisleidingen, de Derde Nota Waddenzee, het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen en het Nationaal Waterplan.
- 3) De Structuurvisie Natuurbescherming Randstad 380kV verbinding is een bijzondere. Deze visie wordt opgesteld bij het rijksproject Randstad 380kV Noordring rond het Natura2000-gebied De Wilk. De reden om een visie op te stellen voor dit specifieke gebied is dat het Rijk een beslissing wil aanpassen uit de pkb Randstad 380 kV verbinding, die met de inwerkingtreding van de Wro van rechtswege een structuurvisie is geworden. Het gaat om aanpassing van een 'beslissing van wezenlijk belang met betrekking tot de natuurbescherming in de Noordring'. Deze aanpassing is alleen mogelijk als er een nieuwe structuurvisie voor dit gebied wordt vastgesteld.
- 4) Er zijn nog drie andere rechtsbeschermingsmogelijkheden, maar daar mag volgens Van Buuren et al. (2008: 40) door gedupeerden niet te veel van worden verwacht.
- 5) Een plan dat in 2009 meerdere fasen doorliep, kan ook meerdere keren zijn beoordeeld.
- 6) Naast een inpassingsplan kan het Rijk een rijksbestemmingsplan maken. Dit geldt alleen voor die gronden die niet vallen onder gemeentelijke of provinciale bevoegdheden en voor zover dit bepaald is bij een AMvB (artikel 10.3 Wro). Zo is het Rijk voornemens een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee te maken.
- 7) De rijkscoördinatierегeling kan van toepassing worden verklaard op zowel de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten van vergunningen (zoals de bouw- en milieuvergunning), als op de uitvoeringsbesluiten in combinatie met het planologische besluit van een rijksinpassingsplan of -projectbesluit. Bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan wordt de minister aangewezen die in de plaats treedt van burgemeester en wethouders, en die samen met de minister van VROM in de plaats treedt van de gemeenteraad (artikel 3.34 lid 2 Wro).
- 8) Met een wijziging van artikelen in de Elektriciteitswet, Gaswet en Mijnbouwwet per 1 maart 2009 is voor alle grote energie-infrastructuurprojecten van een bepaalde omvang de toepassing van de rijkscoördinatierегeling wettelijk vastgelegd in het uitvoeringsbesluit Rijkscoördinatierегeling energie-infrastructuurprojecten van 2009. Het gaat om artikelen betreffende elektriciteitproductie-installatie, hoogspanningnet, gastransport en mijnbouwwerken voor opsporing, winning en opslag van CO₂.
- 9) Deze indicator is een aanvulling op de indicatoren die het evaluatieontwerp werden onderscheiden (zie Buitelaar & Sorel 2009).

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewden

1. Gemeentelijk instrumentarium

Gemeente	Naam
Den Haag	Dhr. R. Sakkee
Den Haag	Dhr. A. Roofls
Den Haag	Dhr. D. de Graaf
Emmen	Dhr. F. de Jonge
Emmen	Dhr. M. Groenewegen
Emmen	Mw. M. Harmsma
Groningen	Dhr. S. Spoormans
Groningen	Mw. J. Wilke
Groningen	Dhr. J. Dallinga
Haarlem	Dhr. H. van der Straaten
Haarlem	Dhr. R. van Liempt
Heerenveen	Dhr. S. Doelman
Heerenveen	Dhr. G. Haanstra
Lelystad	Dhr. L. Bolmers
Lochem	Mw. E. Hiddink
Tholen	Dhr. P. Quist
Tholen	Mw. M. Koetsier
Tilburg	Dhr. M. Janus
Tilburg	Mw. E. van Sprang
Tilburg	Dhr. W. Rombouts
Venlo	Dhr. L. Rooden
Venlo	Dhr. G. Meerts
Venlo	Dhr. J. Cremers
Venlo	Dhr. P. van Os
Venlo	Dhr. H. Brabers
Venlo	Mw. K. Walter
Venlo	Mw. K. Meulendijks
Wierden	Mw. I. Boers
Wierden	Mw. M. Stevens-Welleweerd
Wierden	Dhr. R. te Wierik
Zeist	Dhr. B. Gangelhof
Zeist	Dhr. K. Hekking
Zoetermeer	Mw. Ch. Baukema
Zoetermeer	Dhr. B. Boelema
Zoetermeer	Dhr. J. Roest

2. Afdeling grondexploitatie

Gemeente	Naam
De Ronde Venen	Mw. A. Bosman
De Ronde Venen	Dhr. J. Willekes
Den Haag	Dhr. P. Rijnberg
Den Haag	Dhr. R. Offermans
Emmen	Mw. M. Harsma
Hof van Twente	Dhr. F. Dorenbusch
Leeuwarden	Mw. L. Westerveld-van Staaveren
Noordoostpolder	Dhr. N. van der Ende
Noordoostpolder	Dhr. F. Hoogeveen
Nunspeet	Mw. S. Duschka
Roermond	Dhr. T. Claessen
Roermond	Mw. G. Louwers
Roosendaal	Mw. Ch. van den Heuvel
Schouwen-Duiveland	Dhr. E. Schaalje
Vlagtwedde	Dhr. S. Kwak
Weesp	Dhr. M. Tromp
Weesp	Mw. J. Brilman
Zoetermeer	Mw. Y. Kusters
Zoetermeer	Dhr. D. Buijs

3. Provinciaal instrumentarium

Provincie	Naam
Drenthe	Dhr. G. Arkema
Flevoland	Mw. J. van der Perk
Flevoland	Dhr. S. van den Broek
Friesland	Dhr. A. van Dijk
Gelderland	Dhr. H. Wassink
Gelderland	Dhr. K. de Meulder
Groningen	Dhr. P. de Plaa
Limburg	Mw. D. Boer
Noord-Brabant	Dhr. A. Fortgens
Noord-Brabant	Mw. E. Vos
Noord-Brabant	Dhr. H. van Hout
Noord-Holland	Mw. F. Schölvink-Kievits
Noord-Holland	Dhr. K. Bakker
Noord-Holland	Dhr. H. Ziengs
Overijssel	Mw. T. Drint
Overijssel	Mw. H. Spiertz
Utrecht	Dhr. M. Buruma
Zeeland	Dhr. B. Ventevogel
Zeeland	Mw. J. de Venke
Zuid-Holland	Mw. I. Vermeulen
Zuid-Holland	Dhr. E. Molenwijk

4. Nationaal instrumentarium

Organisatie	Naam
Ministerie van Defensie	Dhr. P. van Klei
Ministerie van Defensie	Dhr. R. Mudde
Ministerie van Defensie	Dhr. R. Landstra
Ministerie van EZ	Mw. C. van Dalen
SenterNovem	Dhr. H. de Brabander
Ministerie van LNV	Dhr. R. Ruks
Ministerie van LNV	Mw. A. Kroos
Ministerie van LNV	Dhr. R. Post
Ministerie van LNV	Dhr. B. Volkers
Ministerie van OC&W	Dhr. J. van den Boogert
Ministerie van OC&W	Dhr. J. de Jong
Ministerie van V&W	Dhr. P. Bakker
Ministerie van V&W	Dhr. J. Broers
Ministerie van V&W	Mw. L. Jansen
Ministerie van VROM	Dhr. B. Bults
Ministerie van VROM	Dhr. M. Jansen
Ministerie van VROM	Dhr. E. Huner
Ministerie van VROM	Dhr. N. Janssen
Ministerie van VROM	Dhr. B. van Bleek
Ministerie van VROM	Mw. M. de Jager
Ministerie van VROM	Dhr. J. Römgens
Ministerie van VROM	Dhr. B. Weenink
Ministerie van VROM	Dhr. B. du Saar
Rijksdienst Cultureel Erfgoed	Dhr. F. Altenburg
VROM-Inspectie	Dhr. T. Dijkstra
VROM-Inspectie	Mw. N. Fikke

Bijlage 2

Beschrijving veranderingen kruimellijst Bro (artikel 4.1.1) ten opzichte van de kruimellijst BRO (artikel 20)

Veranderingen

Uitbreiding bijgebouw bij een woning:

- Bruto vloeroppervlak ten hoogste 150 vierkante meter (Bro) ten opzichte van 25 vierkante meter (BRO).
- Hoogte van bouwwerk: in het Bro wordt het aantal bouwlagen niet vermeld; in het BRO wordt de eis van één bouwlaag (maximale hoogte gelijk 5 meter) gesteld.

Gebouw ten behoeve van voorzieningen:

- In het Bro wordt als extra mogelijkheid een gebouw ten behoeve van telecommunicatie genoemd, openbaar vervoer wordt aangevuld met treinverkeer en ook wordt waterverkeer vermeld.
- Bruto vloeroppervlak maximaal 50 vierkante meter (Bro) ten opzichte van maximaal 25 vierkante meter (BRO).

Bouwwerk, geen gebouw zijnde:

- Bruto vloeroppervlak maximaal 50 vierkante meter (Bro) ten opzichte van maximaal 25 vierkante meter (BRO).
- Hoogte gemeten vanaf het aansluitende terrein: 10 meter (Bro) ten opzichte van 5 meter (BRO).

Antenne-installatie:

In het BRO wordt nadrukkelijk vermeld dat het gaat om een installatie binnen de bebouwde kom, in het Bro wordt dit niet vermeld.

Toegevoegd in het Bro (niet aanwezig in het BRO):

- Het gebruik van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van 3 per jaar en een duur van ten hoogste 15 dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen.
- Het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten, mits:
 1. de gebruikswijziging plaatsvindt binnen de bebouwde kom;
 2. de gebruikswijziging betrekking heeft op een bruto vloeroppervlak van niet meer dan 1.500 vierkante meter; en
 3. het aantal woningen gelijk blijft.
- Een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:
 1. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
 2. bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden; en

3. de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.
- De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten die voldoen aan het eerste lid, aanhef en onderdeel j, onder 3e. Zij is niet overdraagbaar en vervalt in elk geval zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd.

In Bro komen te vervallen (wel aanwezig in de BRO):

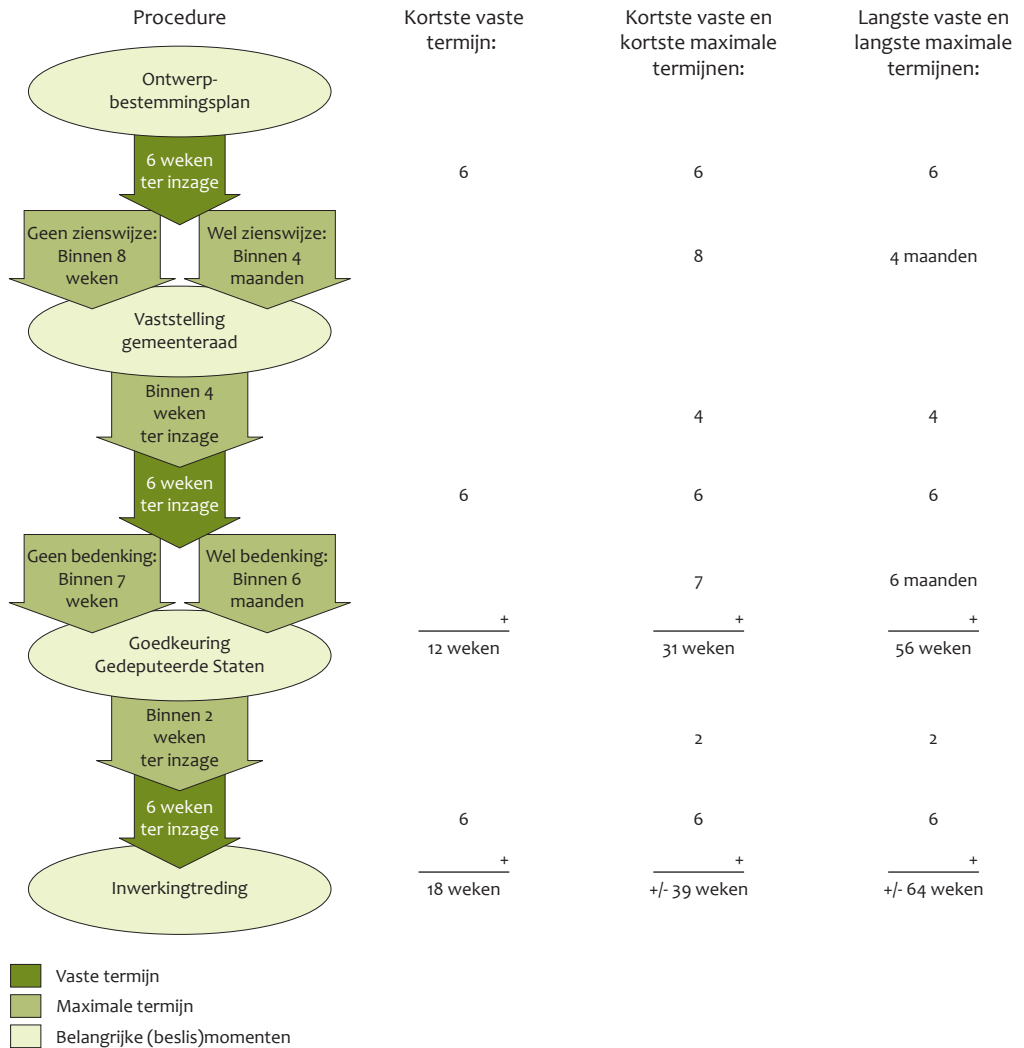
In de BRO werd explicieter ingegaan op de locaties waar de uitbouw van woningen op basis van artikel 19 lid 3 WRO mag worden vergund:

- In het BRO wordt nadrukkelijk beschreven dat het gaat om een uitbouw van een woning in de bebouwde kom mits het aantal woningen gelijk blijft (artikel 20 lid 1, onder a, BRO).
- Een ander gebouw in de bebouwde kom, alsmede een ander gebouw buiten de bebouwde kom met een agrarische bestemming, mits de uitbreiding niet tot gevolg heeft dat:
 - a. het aansluitende terrein voor meer dan 50 procent bebouwd is; en
 - b. de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50 procent wordt overschreden (artikel 20 lid 1, onder a, BRO).

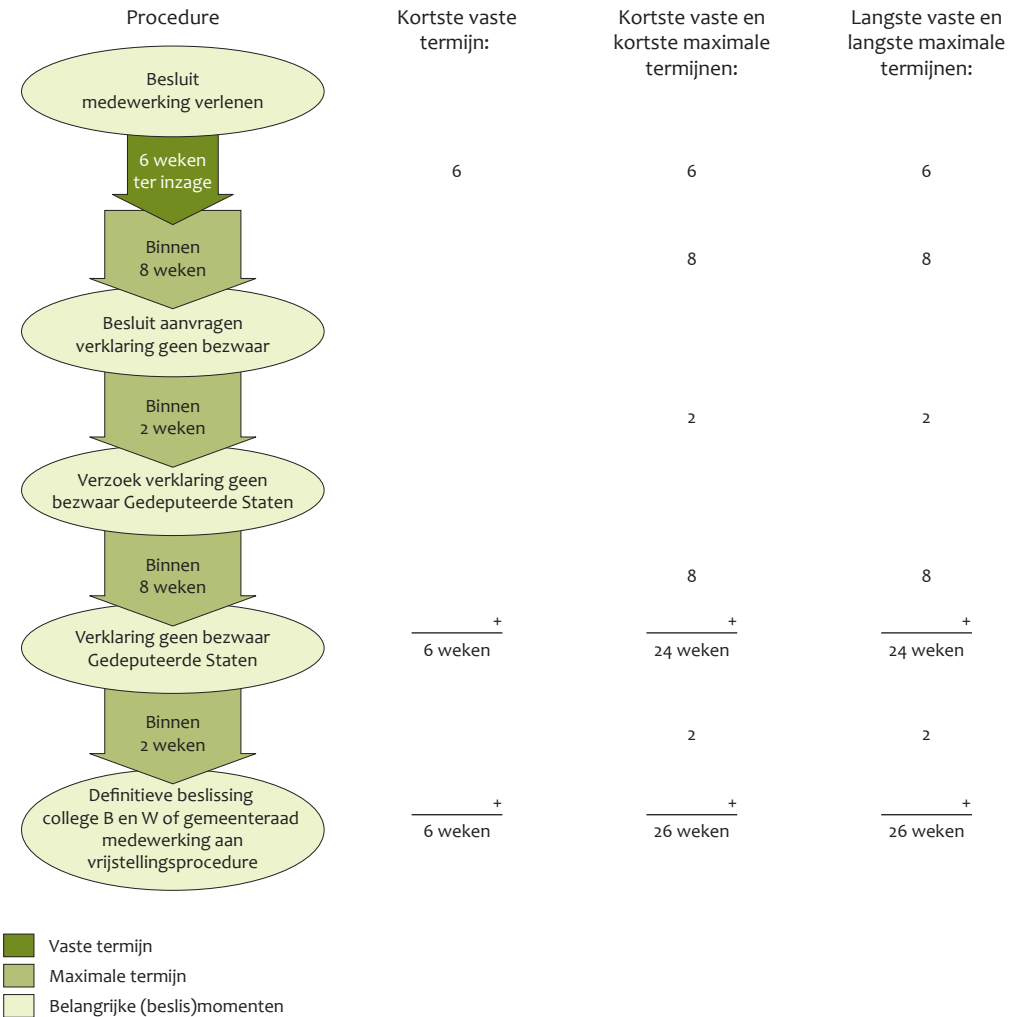
Bijlage 3

Procedures onder de WRO en de Wro

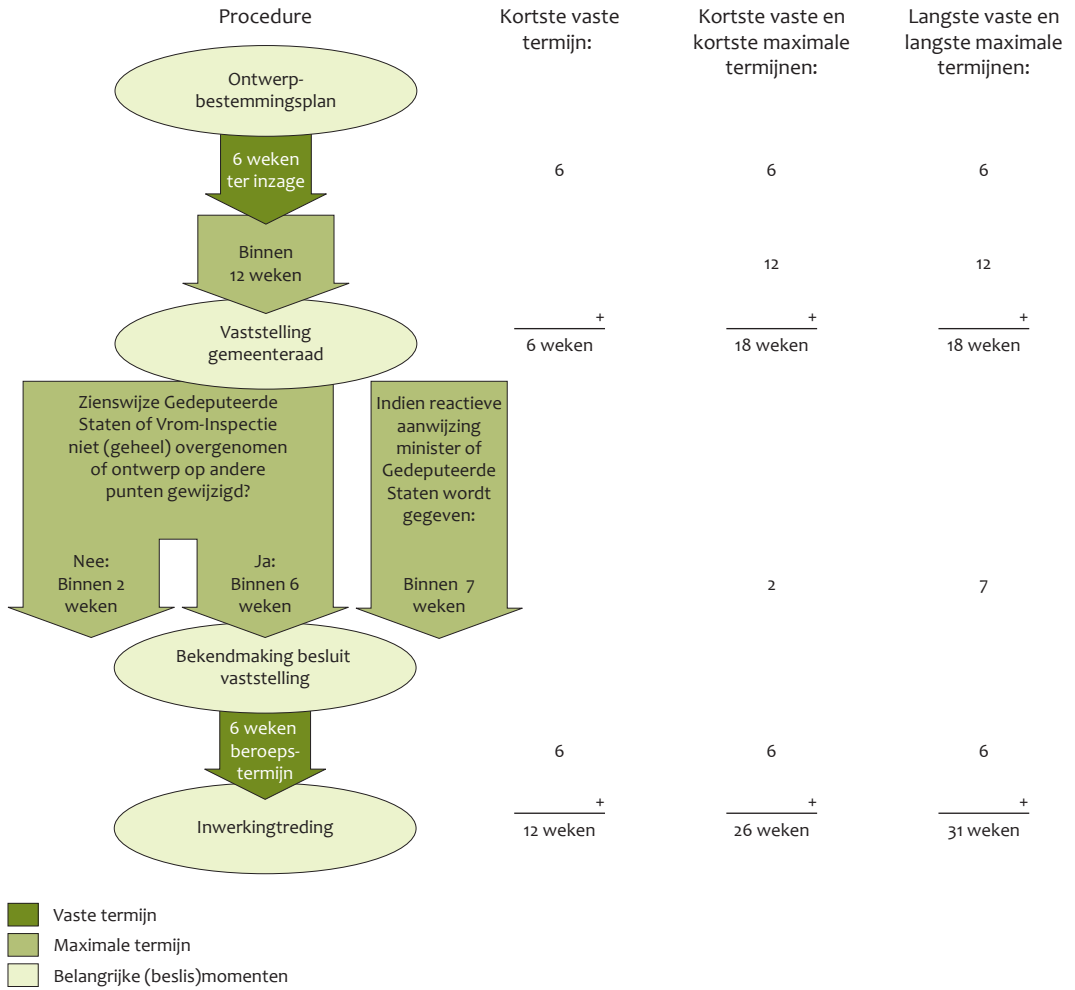
Figuur B3.1 Bestemmingsplanprocedure WRO, 2008



Er is geen rekening gehouden met eventuele interventies van de provincies of het Rijk.



Na het verzoek om af te wijken van het bestemmingsplan, had de gemeente acht weken de tijd om te besluiten of medewerking werd verleend.



Bijlage 4


Selectiviteit verordeningen

Tabel B4.1

Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	Noord-Brab	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	Noord-Holl	Utrecht	Groningen	Overijssel*
Afval	Afval (gewoon en gevaarlijk inclusief radioactief afval)												
Delfstoffen	Ontgrondingen, gaswinning, zoutwinning e.d.												
Energie	Biomassavergistingsinstallaties												
Energie	Kerncentrales												
Energie	Windturbines												
Externe veiligheid	Buisleidingen, transport en of opslag gevaarlijke stoffen												
Infrastructuur/ Netwerken	Wegen/spoorlijnen/hoogspanning (vrijwaringen)												
Infrastructuur/ Netwerken	Mobiliteitstoets												
Waterveiligheid	Bouwen in gebieden met overstromingsrisico												
Waterveiligheid	Waterkeringen												
Landbouw	Agrarische bedrijven: nieuwe vestiging												
Landbouw	Agrarische bedrijven: uitbreiding												
Landbouw	Glastuinbouw: nieuwe vestiging												
Landbouw	Glastuinbouw: uitbreiding												
Landbouw	Intensieve veehouderij: nieuwvestiging												
Landbouw	Intensieve veehouderij: uitbreiding												
Landschap	Archeologische waarden												
Landschap	Landgoederen												
Landschap	Landschapswaarden buiten Nationale Landschappen												
Landschap	Molens												
Landschap	Nationale Landschappen												
Milieu	Duisternis												
Milieu	Milieubeschermingsgebieden												
Milieu	Stiltegebieden en/of lawaaisporten												
Natuur	EHS												
Natuur	EHS: (robuuste) verbindingzones												
Natuur	EHS: beschermingsgebied rondom EHS												

Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	Noord-Brab	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	Noord-Holl	Utrecht	Groningen	Overijssel*
Natuur	EHS: compensatieregels												
Natuur	Natuur buiten EHS												
Recreatie en toerisme	Fiets- en wandelroutes												
Recreatie en toerisme	Intensieve dagrecreatie (inclusief golfterreinen)												
Recreatie en toerisme	Kamperen												
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen nieuwbouw of uitbreiding												
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen Permanente bewoning												
Recreatie en toerisme	Waterrecreatie netwerk												
Ruimtelijke kwaliteit	Antennemasten												
Ruimtelijke kwaliteit	Binnenstedelijk												
Ruimtelijke kwaliteit	Buitenstedelijk												
Ruimtelijke kwaliteit	Reclamemasten												
Water	Grondwaterbeschermingsgebieden												
Water	Vrijwaringszones langs waterlopen												
Water	Waterbergingsgebieden												
Water	Waterwingebieden												
Werken	Bedrijventerreinen: nieuwe terreinen												
Werken	Bedrijventerreinen: uitbreiding bestaande terreinen												
Werken	Detailhandel binnen kernen												
Werken	Detailhandel buiten kernen												
Werken	Kantoren												
Werken	Niet-agrarische bedrijven buitengebied: nieuwvestiging												
Werken	Niet-agrarische bedrijven buitengebied: uitbreiding												
Wonen	Ruimte voor Ruimte												
Wonen	Volgens woningbouwprogramma												
Wonen	Wonen: binnenstedelijk												
Wonen	Wonen: buitenstedelijk												
Wonen	Wonen: verdichting binnenstedelijk												
Totaal aantal thema's		0	0	1	17	19	27	30	33	33	34	42	44

Legenda

 Thema is expliciet beschreven in (ontwerp)verordening

* Bij Overijssel zijn ook thema's meegenomen die in de Catalogus gebiedskenmerken voorkomen

 Thema is niet expliciet beschreven in (ontwerp)verordening

Gebruikte bronnen:

Provincie	Datum (ontwerp)verordening
Drenthe	N.v.t
Flevoland	11-12-2008
Friesland	2-3-2010
Gelderland	3-11-2009
Groningen	17-6-2009
Limburg	N.v.t
Noord-Brabant	30-6-2009
Noord-Holland	20-10-2009
Overijssel	1-7-2009
Utrecht	21-9-2009
Zeeland	1-9-2009
Zuid-Holland	3-11-2009

Bijlage 5

Analyse gedetailleerdheid verordeningen

Om de gedetailleerdheid van provinciale verordeningen te kunnen bepalen, hebben we voor een select aantal thema's de bepalingen in de verordening systematisch geanalyseerd. Hiervoor zijn de bepalingen omgezet in een beperkt aantal codes. Deze codering van de relevante artikelen in de verordeningen is bedoeld om de bepalingen terug te brengen tot de essentie, om zo provincies onderling vergelijkbaar te maken.

Bij elke regel van het desbetreffende artikel in de verordening wordt eerst bepaald wat het doel of karakter van de regel is: het type regel (verbod, gebod, conditioneel, uitzondering, ontheffing, termijnbepaling). Daarna wordt het gebied van toepassing omschreven, het regelgebied: overal geldig, binnen/buiten een cartografisch afgebakend gebied, kwalitatief beschreven gebied of onbepaald. Het onderwerp van regulering komt vervolgens aan de orde: nieuwe vestigingen, uitbreiding bestaande, verplaatsing, functieverandering, toestaan van overige functies. Uiteindelijk komen de inhoudelijke eisen van de bepaling aan bod, de criteria: kwantitatief, kwalitatief, motiveringseis. Vervolgens wordt per thema het aantal voorvallen per categorie (regeltype, regelgebied, onderwerp en eisen) opgeteld. Deze codering wordt in tabel B5.1 gepresenteerd.

In de analyse zijn alle bepalingen in de verordeningen voor de genoemde thema's meegenomen. In sommige gevallen zijn meer dan twee regels opgenomen voor een artikel (lid). Dit komt door meerdere gebieden en/of onderwerpen in hetzelfde lid. In veel gevallen hebben uitzonderingen en ontheffingen betrekking op (delen van) bepaalde artikelen. Indien nodig worden deze vermeld als subscript (bijvoorbeeld U13.1 voor een uitzondering op artikel 13.1). Dit is opgenomen in tabel B5.2.

Vervolgens is nagegaan in hoeverre provincies regels stellen op deze drie thema's. Er zou gekozen kunnen worden voor het optellen van alle regels per provincie. Maar dit zegt niet zoveel. Immers, daar waar de ene provincie bijvoorbeeld kiest voor een verbodsbepaling in een gebied, kiest de andere voor een uitsplitsing van die verbodsbepaling, zonder dat dit de facto tot een verschil in juridisch regime leidt. Daarom hebben we gekeken naar de variëteit van regels binnen elke coderingscategorie door het aantal soorten op te tellen. Overigens is het zo dat de provincies die veel verschillende regels stellen, vaak in totaal ook veel regels hanteren. We zijn als volgt te werk gegaan. Als een provincie bijvoorbeeld drie verbodsregels (V) en twee uitzonderingen (U) stelt, komt het totaal voor 'regeltype' op twee te staan, en niet vijf. Een provincie die het gebied van toepassing aanwijst op de kaart ($\in K$) en drie andere regels stelt voor daarbuiten ($\notin K$), krijgt voor 'regelgebied' een score van twee. Deze methode geeft een beeld in de bandbreedte van de variëteit van de regels in de verordeningen op deze thema's. Dit geeft dus inzicht in of een nauwe of brede strategie wordt gevolgd. Hoge scores duiden op een hogere mate van detail. Deze analyse geeft geen inzicht in hoe restrictief een provincie is jegens gemeenten, noch hoeveel regels er daadwerkelijk worden gesteld.

Soort	Code	Beschrijving
Regeltype	V	Verbod
Regeltype	G	Gebod (X is toegestaan)
Regeltype	Ux	Uitzondering op regel X
Regeltype	C	Conditioneel (alleen, indien)
Regeltype	B	Verplichting tot bestemming of regelgeving
Regeltype	Ox	Ontheffing op regel X
Regeltype	M	Motiveringseis (toelichting bestemmingsplan)
Regeltype	I	Invoering (overgangsbepaling, directe werking)
Regelgebied	P	Overal in provincie geldend
Regelgebied	G	Regel geldt voor bepaalde gemeente
Regelgebied	∈Kn	Binnen gebiedstype n op kaart
Regelgebied	∉Kn	Buiten gebiedstype n op kaart
Regelgebied	Q	Kwalitatief beschreven
Regelgebied	∈B	Binnen het buitengebied (□ BBG)
Regelgebied	∉B	Stedelijk gebied (BBG)
Onderwerp	N	Nieuw vestiging functie X
Onderwerp	U	Uitbreiding bestaande functie X
Onderwerp	A	Andere functies (-X)
Onderwerp	T	Transformatie gebied
Onderwerp	V	Verplaatsing functie X
Criteria	#	Kwantitatieve voorwaarde
Criteria	Q	Kwalitatieve voorwaarde
Criteria	T	Termijnbepaling (overgang, directe werking)

Glastuinbouw

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe					
Flevoland					
Friesland	7.3	V	∉K	N	
	7.4	G	∉K	U	# (+20%)
	7.5	G	∉K	U	# (1.500m ²)
	7.6	O7.4	∉K	U	Q
Gelderland	10.1	G	∈K1	N	
	10.1	G	∈K1	U	# (+20%)
	10.2	C	∈K1	V	Q
	10.3	V	∈K1	A	
	11.1	V	∉K2	N	
	11.2	B	∈K2	V	
	11.2	B	∈K2	U	# (+20%)
	11.3	C	∈K2	V	Q
	11.4	V	∈K2	A	
	12.1	B	∈K3	U	# (+20%)
	13.1	V	∉K1	N	
	13.2	G	∉K123	U	# (+20%)
	13.3	U13.1	O	N	# (overgang)
	13.4	U13.2	O	U	Q
	14.1	V	∉K1	N	T
	14.1	V	∉K123	U	# (>20%)
	14.2	O14.1	∉K1	U	Q
15.1	G	O	U	# (+20%)	
15.2	G	Q	N	# (200m ²)	

Groningen	4.2.3	V C	∉K ∉K	N U	#(+20%)
Limburg					
N-Brabant	3.4.3,1	B	Q1	N	
	3.4.3,1	B	Q1	U	#(gem. bepaalt)
	3.4.3,2	M	Q1	U	Q
	3.4.3,3	O1	Q1		t.b.v. Verplaatsing
	3.4.3,4	O	Q1		Q
	3.4.4,1	M	Q2	A	
	3.4.4,1	G	Q2	N	
	3.4.4,2	B	Q2	N	Q (clusters)
	3.4.4,2	B	Q2	U	
	3.4.4,3	M	Q2		Q
	3.4.4,4	M	Q2		Q
	3.4.5	B	Q3	U	#
	3.4.6,1	G	∉Q123	U	#(+3ha)
	3.4.6.2	O1			Q
	3.4.7	I			#(€3 maanden)
N-Holland	25,1,e	V	∉K1	N	
	25,1,e	B	∈K1	N	
	25,1,f	B	∈K2	U	
	24,1,g	T	∈K1	V	Q
	25,1,h	C	∈K3	N	Q (geen ruimte K1)
Overijssel	2.1.0.1	V	∉K	N	
Utrecht	4.1.5.1,1	V	∉K	N	
	4.1.5.1,2	C	∉K	U	
	4.1.5.1,3	O1	∉K	V	
	4.1.5.1,4	M	∉K	U	
Zeeland	2.2.1,1	V	O	N,U	T (overgang)
	2.2.1,2	U	O	N,U	# (tot 300ha)
	2.2.1,3	U	∈K1	N,U	Q
	2.2.1,4	U	∈K2	N	# (tot 2000m ²), Q
	2.2.1,5	U	O	U	# (tot 2ha)
	2.2.1,6	U	O	U	# (tot 4ha)
	2.2.1,6	U	O	U	met V)
Z-Holland	4.2	V	∉K	N	
	4.3	G	∉K	U	# (tot 2ha)

Woningbouw

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe					
Flevoland					
Friesland	4.1	C	P	N	#, Q (woonplan)
	4.2	O	N	N	Q
	4.3	U	Q	N	Q
Gelderland	3.1	C	P	N	# (woonplan)
	3.2	M	P	N	Q (kwalplan)
Groningen	4.7,2	B	G	N	# (max)
	4.7,3	M	G	N	# (fasering)
	4.7,4	C	G	N	# (max)
	4.7,5	U4	G	N	# (+30%)
	4.7,6	M5	G	N	#, Q
	4.7,7	U4	G	A	Q
	4.7,8	O	O	N	# (sloop)
Limburg					
N-Brabant	2.1.6,1	M	P	N	#, Q (cap regio)
	2.1.6,2	B	P	N	# (programma)
N-Holland	13,1	V	∈B	N	
	13,2	O1	∈B	N	Q
	13,5a	U1	∈B	N	Q
	13,5bc	U1	∈K	N	
Overijssel	2.2.2,1	G	G	N	Q (woonplan)
	2.2.2,2	U1	G	N	Q (afstemming)
	2.2.3,1	U1	G	N	Q (afstemming)

Utrecht	7.1	B	≠B	N	# (in bijlage)
Zeeland	2.1.7,1	M	P	N	Q
	2.1.7,2	V	P	N	Q (SER-ladder)
	2.1.7,3	U2	P	N	Q
	2.1.7,4	V	∈B	U	Q (<750 m ³)
	2.1.7,5	U4	∈B	U	Q
Z-Holland	6,3	C	∈K	N	# (m.saldo 0)

Bedrijventerreinen

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe					
Flevoland					
Friesland	5.1	C	P	N	Q (reg.prog)
	5.2	V	Q1	N	# (>1.200m ² kt)
	5.2	V	Q1	N	Q (milcat 5 en 6)
	5.2	V	Q1	N	# (>1ha bed)
	5.2	V	Q1	N	Q (reg.voorz.)
	5.3	V	Q2	N	# (>600m ² kt)
	5.3	V	Q2	N	Q (milcat 3-6)
	5.3	V	Q2	N	# (>5.000m ² bed)
	5.3	V	Q2	N	Q (reg.voorz.)
	5.4	V	Q3	N	# (>600m ² kt)
	5.4	V	Q3	N	Q (milcat 3-6)
	5.4	V	Q3	N	# (>2.500m ² bed)
	5.4	V	Q3	N	Q (reg.voorz.)
	5.5	U	Q123	N	Q
	5.6	O	P	N	Q (overleg, kernen)
	5.7	B	∈B	U	# (>15%), Q
5.8	U5.7	∈B	U	Q	
Gelderland					Komt: 2de tranche
Groningen	4.9,1	V	P	N+U	
	4.9,2	O1	∈K1	N+U	Q (SER, behoefde)
	4.9,3	O1	≠K1	N+U	Q (SER, behoefde, saldo nul, herbest)
Limburg					
N-Brabant	2.1.8	M	∈B	N	Q (herst., r.afsp)
	2.1.9,1	B	∈K1	U	# (>5.000m ²), Q (milcat 2+)
	2.1.9,2	I			Overgangsregel
	2.1.9,3	U	∈K1	U	Q (behoefde, SER)
N-Holland	11,1	G	≠B	N+U	Q (pl.opgave GS)
	11,3	M	≠B	T	Q (behfde, comp)
	12,1	V	∈B	N+U	
	12,2	O1	∈B	N+U	Q (ARO,pl.opgave)
	12,5	C	∈B		Q/#(nadere eisen)
	22,1	C	∈K1	N+U	Q (grote effecten)
	22,1	V	∈K1	N	Q (grootschalig)
Overijssel	2.3.2,1	C	P	N	Q (visie, buren)
	2.3.2,2	U1	P	N	Q (buren)
	2.3.2,3	U1	P	N	Q (Bro-overleg)
	2.3.3,1	U1	P	N	Q (buren)
Utrecht	7.2,2	B	≠B	N	# (bijlage)
Zeeland	2.1.8,1	V	P	N	
	2.1.8,2	U1	P	N	Q (sectoren)
	2.1.8,3	U1	P	N	Q (GS progr)
	2.7,4	V	∈K1	N	Q (vensters)
	2.8	V	∈K2	U	Q (snelweg)
Z-Holland	8,1	M	P	N+U	Q (behoefde, hers)
	8,3	B	∈K1	N	Q (milcat)

Literatuur

- Binnenlands Bestuur (2010), 'Elk halfjaar een nieuw bestemmingsplan', 11 januari 2010.
- Brand, J. van den (2003), 'De exploitatievergunning. De gemeente als regisseur', *Achtergrondinformatie van de VVG* 7 (4): 39-51.
- Brand, J. van den, E. van Gelder & H. van Sandick (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bregman, A.G. (2008), 'Ontkoppel omgevingsvergunning en bestemmingsplanherziening. Reactie op het voorontwerp Invoeringswet Wabo', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 37 (4): 351-356.
- Buitelaar, E. & G. de Kam (te verschijnen), 'The emergence of inclusionary housing. Continuity and change in the provision of land in the 'Mecca' of social housing'.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Evaluatieontwerp en nulmeting*, Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2010), 'Between the rule of law and the quest for control. Legal certainty in the Dutch planning system', *Land Use Policy* 27: 983-989.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Buuren, P.J.J. van (2009a), 'De relatie tussen projectbesluit en bestemmingsplan onder de Wro', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 7: 585-591.
- Buuren, P.J.J. van (2009b), 'De beheersverordening. Jaarrede van de Voorzitter van de vereniging voor Bouwrecht gehouden op 26 november 2008 te Amsterdam', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 1: 3-10.
- Buuren, P.J.J. van & A.A.J. de Gier (1999), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 3e editie, Deventer: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2008), *Van WRO naar Wro*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*, Den Haag.
- Damme, L. van, M. Galle, M. Pen-Soetermeer & K. Verdaas (1997), 'Improving the performance of local land-use plans', *Environment and Planning B* 24 (6): 833-844.
- Frikkee, C.A.C., P.S.A. Overwater & J.W. Santing (2009), 'Het bepalen van de inbrengwaarde bij het toepassen van de Afdeling Grondexploitatie Wro', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 1: 20-24.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: DUP Science.
- Hillegers, S. & T.E.P.A. Lam (2010), 'Het projectuitvoeringsbesluit', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 1: 9-16.
- Janssen, A.A.C.J. (2005), 'De Hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening', *Milieu en recht* 32 (7): 402-408.
- Minderhoud, E.A. & T. Grundmeijer (2010), 'Het verplichte karakter van het kostenverhaal ingevolge de Wro. Tijd voor bezinning?', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2: 114-119.
- Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit & T.H.C. Zwanikken (2000), *Kwaliteit, winst en risico. Het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, bijlage 3 bij het Tweede Kamerrapport Notie van Ruimte, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Nijmeijer, A.G.A. (2008), 'Van beheersverordening naar "bestemmingsplan light"', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 37 (1): 20-24.
- Perk, J. van der (2009), 'Toepassing provinciale planologische verordening in de praktijk voor gebiedsontwikkeling OostvaardersWold in Flevoland', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 38 (4): 307-316.
- Raad van State (2003-2009), *Jaarverslag 2003-2009*, Den Haag: Raad van State.
- Sandick, H. van (2009), 'Gronduitgifte en erfpacht onder de grondexploitatiewet', *Grondzaken in de praktijk* 3 (4): 13.
- Santing, J.W. (2008), 'Het verwachte strategische gebruik van de Grondexploitatiewet bij locatieontwikkeling vergeleken met de doelstellingen van de wetgever', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 37 (5): 452-458.
- Schouten, M. (2009), *Knelpunten in de grondexploitatiewet*, Amsterdam: ASRE.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

- Velde, J. van der (2009), *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Verwey, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- VROM (2008a), 'Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid onder de nieuwe Wro. Brief aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal', nummer 2008 053145, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008b), *Nota Ruimte onder de nieuwe Wro*, presentatie VNG-Commissie en Wonen, 13 maart 2008, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2009), 'Enkele vraagstukken rond het overleg voor gemeentelijke plannen tussen gemeenten en de andere overheden in het kader van de Wro', brief aan het College van Burgemeester en Wethouders, kenmerk 2009035863-Tdl-O, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2010), *Borging nationale belangen. Werkwijzer voor de medewerkers van de directie Gebiedsontwikkeling*, tweede versie, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM & Financiën (2001), *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid*, Den Haag: Ministeries van VROM & Financiën.
- VROM-Inspectie (2010), 'De vrijstelling voorbij'. *Evaluatieonderzoek Wro: uitvoeringspraktijk ruimtelijke plannen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-raad (2009), *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken*, Den Haag: VROM-raad.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W. (2010), 'Fragmentatie en structuur. Uitdagingen voor ruimtelijk onderzoek en beleid', *Ruimte & Maatschappij* 3 (1): 4-19.

Kamerstukken

- Eerste Kamer (2005/2006), 'Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)', Memorie van antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 28916, nr. C.
- Eerste Kamer (2007/2008), 'Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)', Memorie van antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30938, nr. C.
- Tweede Kamer (2004/2005), 'Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie', Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30218, nr. 3.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Het project is uitgevoerd in samenwerking met het Instituut voor Bouwrecht.

Auteurs

E. Buitelaar (projectleider), A. Bregman (Instituut voor Bouwrecht), L. van den Broek, D. Evers, M. Galle, W. Nieuwenhuizen en N. Sorel

Supervisie

J. Schuur

R. van der Wouden

Met dank aan

I. Faber, T. Heeren (beiden IPO), M. Lurks (VNG), T. Nijmeijer (Radboud Universiteit Nijmegen), N. Boutachekourt-Khabazi, B. Bults, T. Dijkstra, N. Fikke, N. Janssen, B. Rademaker, J. Vrolijk, H. van Sandick en H. de Savornin Lohman (allen Ministerie van VROM) voor hun commentaar op eerdere versies van deze publicatie. En E. van Batenburg, B. Couwenberg, T. Meijer en L. Tammes voor hun hulp bij de dataverzameling.

Tekstredactie

S. Opdam, Den Haag

Redactie figuren

M. Abels, F. de Blois en A. Warrink

Foto omslag

Siebe Swart/Hollandse Hoogte

Opmaak

Textcetera, Den Haag

Druk

De Maasstad, Rotterdam