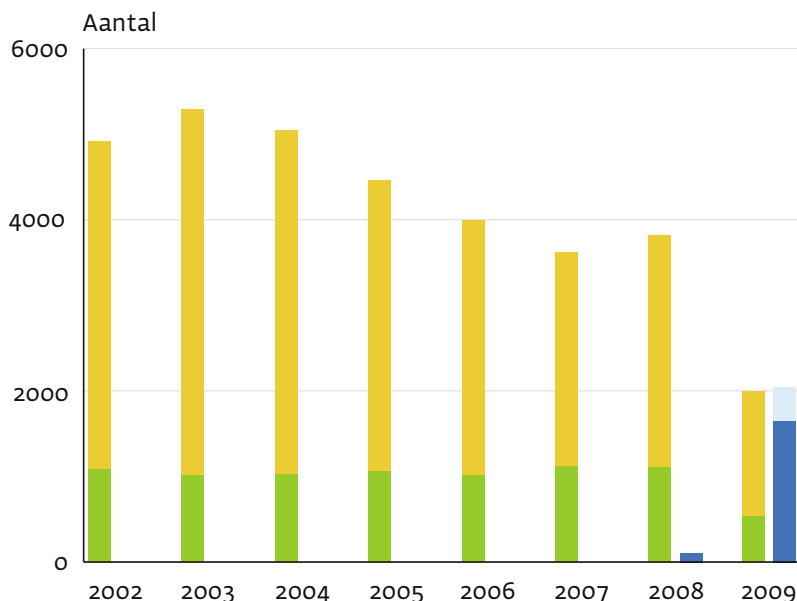


Projectplanologie en de toekomst van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is onder de Wro weer het belangrijkste kader waaraan bouwvergunningen worden getoetst. Dit wil echter niet zeggen dat het bestemmingsplan zijn sturingsfunctie heeft hervonden. Bestemmingsplannen worden vooral gebruikt om ontwikkelinitiatieven en bestaand grondgebruik vast te leggen. Het bestemmingsplan is dus nauwelijks een 'plan' te noemen. Is dit erg?



Wro

- Vastgestelde projectbesluiten
- Vastgestelde bestemmingsplannen

WRO

- Vrijstelling (artikel 19 lid 1)
- Goedgekeurde bestemmingsplannen

Op 1 juli 2008 trad de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking als vervanging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Eén van de doelen van de nieuwe wet was het belangrijker maken van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moest weer het belangrijkste document worden waaraan bouwvergunningen worden getoetst. Onder de vorige wet waren veel bestemmingsplannen (63 procent) ouder dan tien jaar en er werd vaak gebruik gemaakt van vrijstellingen om het plan te omzeilen. Het bestemmingsplan moest daarnaast niet volgend maar leidend zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Een eerste evaluatie van het gebruik van de wet door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹, anderhalf jaar na inwerkingtreding, laat zien dat het bestemmingsplan vaker toegepast is dan zijn alternatieven. Op het eerste gezicht lijkt de conclusie dan ook dat het doel van de wetgever gehaald is. Bij inhoudelijke analyse van de bestemmingsplannen blijkt echter dat deze nauwelijks sturend of planmatig zijn.

Regulering grondgebruik

Onder de oude WRO werd met enige regelmaat gebruik gemaakt van vrijstellingen.² Voor de grotere ruimtelijke ontwikkelingen ging het met name om artikel 19.³ In 2000 is een splitsing gemaakt tussen artikel 19 lid 1 en lid 2. Voor eerstgenoemde vrijstelling was een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten nodig, terwijl onder 'lid 2' de provincie gevallen aan kon wijzen waarvoor dat niet benodigd was. In de Wro werden beide artikelen geschrapt. Daarvoor in de plaats kwam, op aandringen van gemeenten, projectontwikkelaars en de Raad van State, het projectbesluit. Daarnaast werd tijdens de kamerbehandeling de beheersverordening per amendement toegevoegd aan de wet. Deze kan in plaats van het bestemmingsplan worden gebruikt voor zogenaamde 'laagdynamische gebieden', oftewel gebieden waar zich geen ruimtelijke ontwikkelingen voor

zullen doen. In plaats van één normstellend instrument zoals aanvankelijk de bedoeling was, hebben gemeenten met de Wro dus drie instrumenten om het grondgebruik juridisch te reguleren.

Figuur 1 op pagina 56 laat het gebruik van het bestemmingsplan zien ten opzichte van artikel 19.1 WRO en het projectbesluit (Wro). Duidelijk is dat het bestemmingsplan aan belang heeft gewonnen. Daar waar onder de oude WRO vrijstellingen op basis van artikel 19.1 WRO nog drie tot vier keer meer werden verleend dan dat er bestemmingsplannen werden goedgekeurd door de provincie, is dat ten opzichte van het projectbesluit nu precies andersom. De toepassing van artikel 19.2 WRO (oud) wordt geschat op meer dan artikel 19.1 en het bestemmingsplan, met name richting het einde van de WRO.⁴ Het nieuwe instrument beheersverordening is in de onderzoeksperiode in heel Nederland slechts twee keer gebruikt.⁵ Kortom: het bestemmingsplan heeft aanzienlijk aan belang gewonnen ten opzichte van zijn alternatieven.

Op basis van gesprekken met twaalf gemeenten (één per provincie) hebben we meer inzicht gekregen in de overwegingen achter de voorkeur voor bestemmingsplannen boven projectbesluiten. Er zijn er verschillende. Tot de komst van de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 diende een projectbesluit binnen een jaar opgevolgd te worden door het ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan; anders verviel het recht om leges te innen. Gezien het belang van leges voor de gemeentelijke financiën proberen gemeenten deze sanctie te voorkomen. Om binnen een jaar al weer een bestemmingsplan ter inzage te leggen, zagen veel gemeenten in verband met dubbelwerk echter ook niet zitten. Daarom werd veelal meteen voor het bestemmingsplan gekozen. Ook weerhield de mogelijkheid van beroep in twee instanties tegen het projectbesluit (eerst de rechtbank en vervolgens bij de Raad van State),

tegenover een instantie bij het bestemmingsplan (alleen bij de Raad van State), gemeenten van het nemen van projectbesluiten. Tot slot gaven ze aan dat het bestemmingsplan hun voorkeur geniet omdat het meer mogelijkheden biedt tot het opnemen van flexibiliteitsbepalingen zoals de wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht, binnenplanse ontheffing en de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen.

Planmatig en sturend?

Dat het bestemmingsplan numeriek belangrijker is geworden wil niet zeggen dat het ook zijn planmatige karakter of sturingsfunctie heeft hervonden (als die er ooit al was). Om dit te kunnen bepalen zijn meer dan tweehonderd vastgestelde bestemmingsplannen geanalyseerd. Het ging hier om alle bestemmingsplannen die in de onderzoeksperiode zijn gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl.⁶ Deze plannen zijn geanalyseerd op hun aanleiding en hun relatie met ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie type plannen (zie figuur 2 op pagina 58). De eerste is het projectbestemmingsplan, dat wordt gebruikt voor het mogelijk maken van ontwikkelinitiatieven die niet passen binnen het vigerende juridisch-planologische kader. 53 procent van de plannen behoort tot deze categorie. Daarnaast is er het conserverende bestemmingsplan dat gebruikt wordt om het bestaande grondgebruik, of het in het oude bestemmingsplan bestemde grondgebruik, vast te leggen. Veel van die plannen hebben het uiterlijk van een topografische kaart. Deze categorie bevat 35 procent van de plannen. Tot slot is er een categorie van meer planmatige plannen die slechts 8 procent in beslag neemt.⁷ Dit zijn plannen waarvoor nog geen concrete initiatiefnemer of ontwikkelaar is en die ruimte bieden voor onvoorziene ontwikkelingen.

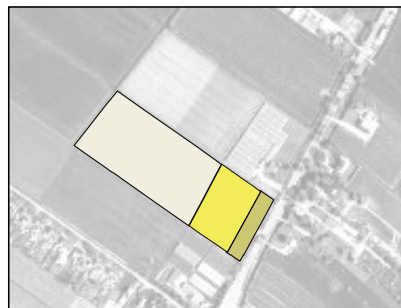
De analyse laat zien dat bestemmingsplannen vooral worden gebruikt

voor het vastleggen of bevestigen van ontwikkelinitiatieven, zoals de oude vrijstellingen, en bestaand of bestemd ruimtegebruik. Hiermee zijn ze dus vooral volgend en niet planmatig en sturend. Hoe komt dat? Wil je in enige mate sturing geven aan ruimtelijke ontwikkelingen dan kan dat niet via bestemmingsplannen die alles in detail vastleggen. Te gedetailleerde bestemmingsplannen gaan knellen en kunnen niet inspelen op initiatieven van burgers en ondernemers. Zo bleken bijvoorbeeld de regels van het pas één jaar oude bestemmingsplan De Roterij in Burgh-Haamstede het de gemeente onmogelijk te maken om zonder herziening van het bestemmingsplan medewerking te verlenen aan ruimtelijke ontwikkelingen die in het kader van de revitalisering van het verouderde bedrijventerrein wenselijk werden geacht.⁸

Planmatige sturing vraagt dus om meer globale plannen. Echter, er zijn enkele factoren die zich tegen dit type plan verzetten. Allereerst wensen veel betrokkenen, zoals gemeenten en grondeigenaren, zekerheid over wat wel en niet is toegestaan. Ten tweede is er met de komst van de Wro (in het bijzonder de afdeling grondexploitatie) een verplichting tot het verhalen van publieke kosten op private ontwikkelaars. Echter, wanneer niet in detail duidelijk is wat er gerealiseerd kan worden dan wordt de berekening en de toedeling van kosten ingewikkeld. En tot slot zijn er milieuregels ten aanzien van bijvoorbeeld geluid en externe veiligheid die ook vragen om een duidelijke omlijning van het toegestane grondgebruik.

Toekomst

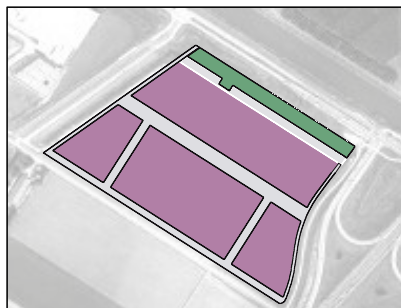
Bestemmingsplannen zijn het juridisch-planologische instrument geworden voor het reguleren van grondgebruik. Maar tegelijkertijd zijn ze doorgaans weinig sturend. De vraag is of dat erg is. Op deze vraag zijn (ten minste) twee antwoorden denkbaar. Als eerste antwoord kan worden gegeven dat een



Projectbestemmingsplan (postzegelplan)



Conserverend bestemmingsplan



Planmatig bestemmingsplan

planmatige ruimtelijke ordening via het bestemmingsplan nog steeds een na te streven doel is, aangezien het bestemmingsplan het kader voor vergunningverlening is. Beargumenteerd kan worden dat vergunningverlening zich niet leent voor ad-hocbesluitvorming. Hiervoor is het wel zaak dat bestemmingsplannen globaler zijn en rekening houden met onvoorziene omstandigheden. Echter, op dit moment zijn er teveel factoren die zich verzetten tegen globalere bestemmingsplannen. Als het de wetgever nog steeds ernst is met deze doelstelling dan zal een aantal van deze barrières moeten worden geslecht. Tot dat moment moet er van de sturingsfunctie niet te veel worden verwacht. Het tweede antwoord is dat er überhaupt niet te veel verwacht mag worden van een planmatige ruimtelijke ordening via bestemmingsplannen, omdat de praktijk nu eenmaal een meer projectmatig karakter kent. In dit geval is het beter die praktijk zo goed mogelijk te faciliteren en te instrumenteren. Door het in de Crisis- en herstelwet schrappen van de verplichting om binnen een jaar na het projectbesluit een bestemmingsplan ter inzage te leggen, lijkt de wetgever dit standpunt ook aan te hangen. Hierdoor, maar ook doordat de projectbesluitprocedure gemiddeld zeven weken sneller blijkt dan de bestemmingsplanprocedure, wordt de oude vrijstellingspraktijk vermoedelijk in ere hersteld. De wetgeving volgt hiermee de projectmatige praktijk.

Maar doet dit geen afbreuk aan het streven naar ruimtelijke samenhang? Ruimtelijke samenhang is van groot belang. Maar er is geen enkele aanwijzing dat ruimtelijke samenhang bij het bestemmingsplan in betere handen is dan bij het projectbesluit. Voor beide plantypen is een ruimtelijke onderbouwing vereist. Voor een belangrijk deel moet deze onderbouwing voortkomen uit het gemeentelijk ruimtelijk beleid voor de lange termijn. Hiervoor komt de structuurvisie nadrukkelijk in beeld. Om beslissingen over projecten niet

gefragmenteerd en door de waan van de dag te laten dicteren moet er echter wel meer belang worden gehecht aan een degelijke en actuele structuurvisie dan nu het geval is.⁹

Andere rol?

De vraag is wat nog de rol van het bestemmingsplan is, als het niet meer de rol van 'plan' vervult. Het gemiddeld snellere projectbesluit kan evengoed of beter voor projectplanologie worden gebruikt. En voor de beheersfunctie hadden we nu juist de beheersverordening, maar deze wordt weinig gebruikt omdat het conserverende bestemmingsplan dezelfde functie vervult. Nu op rijksniveau een bezinning plaatsvindt op de toekomst van het omgevingsrecht is het ook goed na te denken over de invulling van het lokale planstelsel en de toekomst van het bestemmingsplan. Uit het verleden weten we dat de discussie over de rol van het bestemmingsplan regelmatig terugkeert.

Het lokale planstelsel zou er in de toekomst als een drietrapsraket uit kunnen zien. De structuurvisie draagt zorg voor de langetermijnvisie en levert hiermee een belangrijk deel van de ruimtelijke onderbouwing voor concrete projecten. Die projecten worden mogelijk gemaakt via projectbesluiten. Net als nu kan de gemeenteraad beslissen voor welke gevallen ze deze bevoegdheid delegeert aan het college van B&W. Die projectbesluiten vormen een afwijking of nadere precisering van gemeentelijke beheersverordeningen of conserverende bestemmingsplannen, die het bestaande gebruik vastleggen en daarmee rechtszekerheid bieden aan burgers.¹⁰ Het bestemmingsplan in de strikte zin van het woord vervalt in deze indeling, maar niet de (beheers) functie die het tot nu toe heeft vervuld.

Noten

- 1 De empirische bevindingen ten aanzien van de rol van het bestemmingsplan uit die evaluatie zijn gebruikt voor dit artikel. Zie: Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten, PBL, Den Haag, 2010.
- 2 Zie ook eerder artikel in S&RO: Buitelaar, E.; Cobussen, T. en Needham, B., 'Sturen met bestemmingsplannen: tussen uitzondering en regel', in Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, jaargang 88, nummer 6, 2007, pp. 55-57.
- 3 Er waren en zijn meerdere mogelijkheden voor vrijstelling. Het gaat daarbij over het algemeen om kleinere gevallen. Daarbij hebben al deze mogelijkheden een equivalent in de nieuwe Wro. Een voorbeeld daarvan is vrijstelling of ontheffing voor kruimelgevallen (artikel 19.3 WRO/artikel 3.23 Wro), zij het dat het begrip 'kruimelgeval' in de nieuwe wet wat is opgerekt.
- 4 Omdat er geen landsdekkende data beschikbaar waren van het gebruik van artikel 19.2 WRO hebben we op basis van een steekproef een schatting gemaakt.
- 5 Gezien het zeer beperkte gebruik van de beheersverordening wordt deze verder buiten beschouwing gelaten.
- 6 De verplichting om deze plannen digitaal te publiceren op www.ruimtelijkeplannen.nl geldt pas vanaf 1-1-2010. Tot die tijd zijn 209 vastgestelde bestemmingsplannen (12 procent van het totaal) er gepubliceerd.
- 7 Er is ook nog een restcategorie van plannen bestaande uit gemengde plannen en reparatiebestemmingsplannen.
- 8 Lanting M., 'Vraagtekens bij gevolgen van bestemmingsplan De Rotterij', in: PZC, 11 juni 2010.
- 9 Volgens een analyse van de VROM-inspectie zijn er echter nog maar weinig gemeenten (ruim een kwart) die een structuurvisie op basis van de Wro hebben vastgesteld.
- 10 Eén van beide is redundant en kan worden geschrapt.