UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage

Buitelaar, Edwin; Bregman, Arjan; van den Broek, Lia; Evers, David; Galle, Maaike; Meijer, T.; Sorel, Niels

Publication date
2012
Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Buitelaar, E., Bregman, A., van den Broek, L., Evers, D., Galle, M., Meijer, T., & Sorel, N. (2012). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/publicaties/ex-durante-evaluatie-wet-ruimtelijke-ordening-tweede-rapportage

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:17 Oct 2026

Planbureau voor de Leefomgeving

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage
© Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag 2012

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

ISBN: 978-90-78645-91-7
PBL-publicatienummer: 500160001

Eindverantwoordelijkheid
Planbureau voor de Leefomgeving

Contact
edwin.buitelaar@pbl.nl

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

Supervisie
R. van der Wouden

Met dank aan
I. Faber en T. Heeren (beiden IPO); M. Lurks (VNG); Monique Arnolds, N. Boutachekourt-Khabazi, E. Driessen, T. Dijkstra, W. van Gelder, F. Gutter, N. Janssen, B. Rademaker en H. van Sandick (allen Ministerie van Infrastructuur en Milieu); en B. Marseille (RUG en UvT) voor hun commentaar op conceptteksten.

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Omslagfoto
Siebe Swart/Hollandse Hoogte

Eindredactie en productie
Uitgeverij PBL

Opmaak
Martin Middelburg, Uitgeverij RIVM

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2012), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het 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.

Voorwoord

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is inmiddels zo'n drieënhalf jaar in werking. De wet betekende een belangrijke breuk met het verleden. Nieuwe instrumenten werden ingevoerd en door het loslaten van de klassieke decentrale opzet van het planningstelsel veranderde de verhouding tussen de bestuurslagen.

Ook na de invoering van de Wro is het ruimtelijk bestuursrecht in korte tijd verder ingrijpend gewijzigd. De Crisis en- en herstelwet werd ingevoerd om de economische groei te stimuleren door middel van snellere (beroeps)procedures. En de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) integreerde de aanvraag van een groot aantal vergunningen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving evalueert op verzoek van de (toenmalige) minister van VROM de werking van het wettelijk stelsel. Naast de Wro worden de gevolgen van de Chw en de Wabo meegnomen. Aandacht gaat daarbij uit naar de gevolgen van de (verandering van) regelgeving op de juridisch-planologische praktijk bij bijvoorbeeld gemeenten en provincies.

De evaringen uit die bestaande werkpraktijk geven waardevolle inzichten voor de komende majeure verandering van het wettelijk stelsel: de nieuwe Omgevingswet. De eerste evaluatie (2010) en deze tweede ex-durante evaluatie van de Wro laten zien dat met name gemeenten sterk hechten aan bewezen effectiviteit en juridische houdbaarheid van de instrumenten. Nieuw geïntroduceerde instrumenten lijken wat dat betreft soms hun doel voorbij te schieten. Bij het ontwerp van de nieuwe omgevingswet verdient het dan ook aanbeveling daar rekening mee te houden.

Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

instrumenten
ontwikkelingen
bepalingen
normstelling
afwijking
wro
wabo
grondgebruik
inpassingsplan
scheiding
bestemmingsplannen
eerste
reguleren
wabo
mogelijk
provincies
goedkeuring
ordening
besluit
ordening
gevallen
bepalingen
planologische
ontwikkelingen
overheden
afwijking
belang
beroep
minder
oplossing
beleid
kosten
evaluatie
infrastructuur
evaluatie
nauwelijks
wel
basis
besluitvorming
kader
raad
uitvoeringsbesluiten
projectbesluit
jurisprudentie
exploitatieplan
exploitatieplan
projectbesluit
omgevingswet
bestemmingsplan
ruimtelijke
projectuitvoeringsbesluit
beheersverordening
chw
jurisprudentie
ordening
tegen
staat
wetten
doelen
rapportage
infrastructuur
artikel
wet
raad
artikel
spoedwet
reguleren
provincies
veel
meer
chw
beter
normstelling
bro
doel
wet
niet
nationaal
nauwelijks
besluiten
gemeente
bestaande
PBL
effect
ruim
wro
juridische
rijk
crisis
tweede
regels
mogelijkheden
bro
veel
herstelwet
nu
rijk
lokale
weinig
afdeling
staat
beter
duidelijk
instrument
state
barro
voorkeur
crisis
bestaande
minder
belang
delen
besluiten
werking
eerste
kosten
regels
weinig
duidelijk
state
beroep
praktijk
planologische
publieke
doelen
beleid
effect
projectuitvoeringsbesluit
besluit
gevallen
voorkeur
toepassing
kostenverhaal
gemeenten
wetten
toepassing
deel
gemeenten
gebiedsontwikkelingsplan
meer
kader
gemeente
werking
nieuwe
provinciale
provinciaal
publieke
beheersverordening
spoedwet
doel
tweede
waarschijnlijk
overheden
delen
geïntegreerd
besluit
ruimtelijke
omgevingsrecht
PBL
rapportage
inpassingsplan
primaat
waarschijnlijk
provinciale
ruim
mogelijk
nieuwe
provinciaal
scheiding
tegen
oplossing
deel
instrument

Inhoud

Voorwoord 5

Bevindingen

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage 10
Samenvatting 10
Inleiding: een evaluatie van het juridisch-planologisch instrumentarium 13
Van primaat bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid 17
Versnellen van de planologische besluitvorming 20
Beter kostenverhaal 21
Aanpakken van problemen op het niveau waar ze spelen 22
Proactieve normstelling 22
Scheiding van beleid en normstelling 23
Naar een nieuwe Omgevingwet 23

Verdieping

1 Gemeentelijk instrumentarium 26
1.1 Veranderingen in het stelsel 26
1.2 Aanpak empirisch onderzoek 29
1.3 Van primaat bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid 30
1.4 Versnelling planologische besluitvorming 46
1.5 Gebruik structuurvisies 54

2 Afdeling grondexploitatie 58
2.1 Veranderingen in het stelsel 59
2.2 De exploitant betaalt 62
2.3 Het stellen van locatie-eisen 66
2.4 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid 67

3 Provinciaal instrumentarium 70
3.1 Veranderingen in het stelsel 70
3.2 Aanpak empirisch onderzoek 71
3.3 Provinciaal wat moet 73
3.4 Proactiviteit op provinciaal niveau 78
3.5 Scheiding visievorming en normstelling 84

4 Nationaal instrumentarium 90
4.1 Veranderingen in het stelsel 90
4.2 Aanpak empirisch onderzoek 91
4.3 Nationaal wat moet 95
4.4 Proactiviteit op nationaal niveau 100

Bijlagen 110
Bijlage 1: lijst van geïnterviewden 110
Bijlage 3: gedetailleerdheid van de analyse 115

Literatuur

BEVINDINGEN

Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage

Samenvatting

Het PBL evalueert voor de tweede keer de werking van het juridisch-planologisch instrumentarium in wat heet een ex-durante *evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Ten opzichte van de eerste rapportage, uit juni 2010, is er het een en ander veranderd door de komst van de Crisis- en herstelwet (Chw) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die sommige delen van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aanvullen, en andere overbodig maken. Het effect van die nieuwe wetten wordt dan ook meegenomen. Tevens kijken we vooruit naar de nieuwe Omgevingswet, waarin de Wro, Chw en Wabo waarschijnlijk zullen opgaan.*

Gemeentelijk instrumentarium

- Het bestemmingsplan is nog altijd het dominante juridisch-planologisch kader voor het reguleren van het grondgebruik en het juridisch mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. De komst van de Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft daar geen verandering in gebracht.
- Naast een aantal duidelijk aanwijsbare voordelen – waarbij flexibiliteit het belangrijkste is – speelt ook de jarenlange ervaring met het bestemmingsplan een rol bij de voorkeur van gemeenten voor het bestemmingsplan boven de omgevingsvergunning, het projectuitvoeringsbesluit en de beheersverordening. Nieuwe planvormen moeten zich wat betreft effectiviteit en juridische houdbaarheid nog bewijzen.
- Daarbij hebben gemeenten niet alleen juridische argumenten voor het gebruik van het bestemmingsplan. Ook organisatorische argumenten, zoals bestaande werkprocessen, spelen een rol bij de voorkeur voor deze planvorm.

- De formele procedures tot aan vaststelling van planologische besluiten zijn versneld door de Wro. De beroepsfase, daarentegen, duurt langer. Het totale aantal beroepszaken is enorm toegenomen. Oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat Gedeputeerde Staten niet meer in een eerder stadium de planologische besluiten goedkeuren; die goedkeuring is weggevallen, waardoor na vaststelling door de gemeenteraad meteen de beroepsfase aanbreekt. De toename heeft geleid tot een werklastverzwaring bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waardoor ook de gemiddelde behandelingsduur van beroepszaken is toegenomen. Ten opzichte van de oude WRO is het percentage gegronde beroepen gelijk gebleven, hetgeen erop duidt dat het wegvallen van de goedkeuring niet heeft geleid tot een mindere juridische kwaliteit van bestemmingsplannen.
- Gemiddeld genomen is de invloed van de Crisis- en herstelwet op de planologische praktijk vooralsnog beperkt. Nieuwe instrumenten uit die wet worden weinig gebruikt, en ook het opheffen van de koppeling tussen projectbesluit/omgevingsvergunning en het bestemmingsplan heeft nauwelijks effect op de (gemeentelijke) praktijk. Ook de bestuursprocesrechtelijke bepalingen die gericht zijn op het versnellen van besluitvormingsprocessen, zijn tot op heden zelden van toepassing.

Afdeling grondexploitatie

- Met het exploitatieplan uit de Wro kan een gemeente een ontwikkelaar dwingen mee te betalen aan de publieke ontwikkelingskosten van een gebied. Het exploitatieplan wordt (nog altijd) weinig gebruikt. Gemeenten proberen het gebruik ervan te voorkomen, met name omdat het als ingewikkeld en juridisch risicovol wordt gezien. Ze geven de voorkeur aan privaatrechtelijk (minnelijk) kostenverhaal. Recente uitspraken door de Afdeling bestuursrechtspraak over onafhankelijke taxaties van inbrengwaarden en de relatie tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan, maken het gebruik van laatstgenoemde (nog) onaantrekkelijker. Voor de functie van stok achter de deur is een krachtig publiekrechtelijk instrument van belang.

Provinciaal en nationaal instrumentarium

- Sinds de Wro is het voor Rijk en provincies mogelijk een bestemmingsplan vast te stellen: het zogenoemde inpassingsplan. Het provinciale inpassingsplan raakt inmiddels ingeburgerd, zelfs bij provincies waar hierop tot voor kort een taboe rustte. Vrijwel alle provincies hebben tot nu toe ten minste één inpassingsplan vastgesteld. Het wordt vooral gebruikt voor gemeentegrensoverschrijdende ontwikkelingen, zoals provinciale wegen en groene structuren. Dit zijn duidelijke voorbeelden van ‘provinciaal wat moet’.
- Verder lijkt er bij provincies een beweging zichtbaar waarbij meer algemene ruimtelijke criteria zoals ‘ruimtelijke kwaliteit’ een centrale plek – en daarmee een formele status – krijgen in de provinciale verordening. Behalve in Overijssel staat dit begrip centraal in de nieuwe verordeningen van Drenthe, Friesland en Noord-Brabant. Het is nog onduidelijk in hoeverre dergelijke algemene kwaliteitsbepalingen stand zullen houden bij de rechter. Alhoewel een provincie zelf bepaalt wat van provinciaal

belang is, lijken dergelijke algemene kwaliteitscontroles op gespannen voet te staan met de gedachte achter de Wro; namelijk zoveel mogelijk decentraal sturen, tenzij het belang de gemeentegrens overstijgt. Hetzelfde geldt voor de duurzaamheidsladder uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

- Bij het Rijk zien we een aantal duidelijke veranderingen ten opzichte van de eerste rapportage, zowel *binnen* als *van* het wettelijk kader. *Binnen*, omdat de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte selectiever is in wat nationaal 'moet' dan de Nota Ruimte en de uitwerking hiervan. En de komst van de Spoedwet Wro betekent een wijziging *van* het wettelijk kader en het aanvankelijke doel van 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De Spoedwet maakt het voor het Rijk mogelijk indirecte algemene regels op te stellen en zo provinciaal medebewind af te dwingen. De scheiding van verantwoordelijkheden uit de Wro wordt zo afgezwakt.

Naar een nieuwe Omgevingswet

- Met het traject Eenvoudig Beter werkt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan een nieuwe Omgevingswet, waar onder andere de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waarschijnlijk in zullen opgaan. Daarbij is het van belang te laveren tussen een fundamentele herziening en opschoning van het recht enerzijds en gehoor geven aan de behoefte (met name bij gemeenten) aan institutionele rust en stabiliteit anderzijds.
- Waar mogelijk zou de nieuwe Omgevingswet moeten aansluiten bij wat werkt op lokaal niveau en op bestaande werkpraktijken. Zo kan de voorkeur die gemeenten hebben voor het bestemmingsplan worden meegenomen bij de gedachtevorming over de omgevingsverordening ter vervanging van het huidige bestemmingsplan. De functionaliteit van het bestemmingsplan – niet de naamgeving – zou grotendeels behouden moeten blijven.
- Ook de populariteit van het provinciale inpassingsplan verdient aandacht bij de ontwikkeling van een nieuwe Omgevingswet. De populariteit kan voor een deel worden verklaard doordat het enerzijds aansluit bij de bestemmingsplanpraktijk en anderzijds voorziet in een behoefte van lagere overheden om hogere overheden in sommige gevallen direct het grondgebruik te laten reguleren.
- Tot slot is het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet mogelijk een interessant instrument voor de nieuwe Omgevingswet. Ook hiermee wordt geprobeerd om enerzijds aan te sluiten bij de bestemmingsplanpraktijk en anderzijds een oplossing te vormen voor het probleem van de soms knellende milieugebruiksruimte en het gebrek aan lokale afwegingsruimte. Dit instrument past goed bij de wens van met name gemeenten om ruimtelijke ontwikkelingen te faseren; daarvoor schieten de omgevingsvergunning (Wabo) en het projectuitvoeringsbesluit (uit de Chw) juist tekort.

Inleiding: een evaluatie van het juridisch-planologisch instrumentarium

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 toenmalige 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 heeft de evaluatie samen met het Instituut voor Bouwrecht ter hand genomen.
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. In juni 2010 volgde de eerst rapportage over het functioneren van de Wro (PBL 2010). Dit is de tweede rapportage. De bevindingen uit deze rapportage kunnen worden meegenomen in het traject van de nieuwe Omgevingswet.

In de eerste rapportage constateerden we dat het op sommige punten moeilijk was om al zo kort na de inwerkingtreding van de wet een effectiviteitsoordeel te geven. In een aantal gevallen is dat nu beter mogelijk.
Op sommige punten is de Wro echter alweer ingehaald door de komst van de Crisis- en herstelwet (Chw) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze vullen sommige delen van de Wro aan en maken andere overbodig. Daarom zullen ook deze wetten in de rapportage worden meegenomen, voor zover ze betrekking hebben op de juridisch-planologische besluitvorming. Voor de Wabo betekent dit primair mede-neming van de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. En voor de Chw gaat het vooral om Hoofdstuk 1 van die wet, oftewel de bestuursproces-rechtelijke bepalingen; om Hoofdstuk 2, in het bijzonder het projectuitvoeringsbesluit, de structuurvisie plus en het gebiedsontwikkelingsplan; en om het schrappen van de verplichting – op straffe van het niet mogen innen van leges – om binnen een jaar na het onherroepelijk worden van een projectbesluit (nu een omgevingsvergunning) een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen (onderdeel van Hoofdstuk 3 van de Chw).

De komst van de Wabo en de Chw heeft niet alleen effect op de werking van de instrumenten uit de Wro, maar ook op de door de wetgever geformuleerde doelen ten aanzien van planologische besluitvorming. Zo was een van de doelen van de Wro om het primaat bij het bestemmingsplan te leggen. Met de Wabo en Chw is echter gekozen voor een systeem waarbij het type planologisch besluit kan worden gekozen door de 'gebruiker', afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Zoals de Engelsen zeggen: *horses for courses*.
De andere doelen zijn goeddeels hetzelfde gebleven, waardoor dit de zes doelen zijn waaraan we de doeltreffendheid van de Wro (en indirect ook delen van de Chw en Wabo) afmeten:
- van primaat bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid;
- 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 aan de hand van bovenstaande doelen. We sluiten af met een paragraaf over de nieuwe Omgevingswet, waar de Wro, Chw en Wabo waarschijnlijk in zullen opgaan.
De bevindingen zijn gebaseerd op de hoofdstukken in het tweede deel, de Verdieping. In lijn met het evaluatieontwerp en de eerste rapportage is de Verdieping onderverdeeld in vier onderwerpen dan wel hoofdstukken: gemeentelijk instrumentarium, afdeling grondexploitatie, provinciaal instrumentarium en nationaal instrumentarium. De analyse van de werking van de wet is gebaseerd op kwantitatieve data, beleidsstukken en vele gesprekken met vertegenwoordigers van relevante bestuursorganen.
In het kader hierna staat een beschrijving van wetten en andere juridische en beleidsbegrippen die in de tekst veel voorkomen.

Overzicht relevante wetten en algemene maatregelen van bestuur

Wet ruimtelijke ordening (Wro)
De Wro is sinds 1 juli 2008 in werking en vormt het hart van het ruimtelijk bestuursrecht. De wet is een proceswet en bevat artikelen over de toedeling van bevoegdheden en procedurevoorwaarden ten aanzien van ruimtelijke ordening. De wet bevat geen inhoudelijke normen voor de ruimtelijke inrichting.

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
De WRO is de voorganger van de Wro. De mate waarin beide wetten van elkaar verschillen wordt uitgebreid beschreven in Van Buuren et al. (2008) en Buitelaar & Sorel (2009), maar zal ook in het vervolg van dit rapport aan bod komen.

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)
Het Besluit ruimtelijke ordening is een algemene maatregel van bestuur die een nadere invulling biedt van de bepalingen uit de Wro. Zo wordt beschreven waar een bestemmingsplan aan moet voldoen, hoe de digitalisering moet worden vormgegeven en welke kosten gemeenten mogen verhalen op exploitanten van gebieden. Het Bro dateert net als de Wro van 2008.

Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO)
Het BRO is de voorganger van het Bro.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)
Het Barro is een algemene maatregel van bestuur die moet zorgen voor de juridische doorwerking van delen van het beleid uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Zo bevat het Barro een duurzaamheidsladder die bij elk bestemmingsplan in acht moet worden genomen. Het Barro is op 30 december 2011 (gedeeltelijk) in werking getreden.

Crisis- en herstelwet (Chw)
De Chw is in werking getreden op 31 maart 2010. Het doel was om economische groei te stimuleren door middel van versnelling van (beroeps)procedures. De Chw bestaat uit een tijdelijk deel en uit een aantal permanente wetswijzigingen. Het kabinet-Rutte heeft besloten om het tijdelijke deel voor onbepaalde tijd te verlengen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Hiermee zijn circa 25 vergunningen en toestemmingen opgegaan in één allesomvattende omgevingsvergunning. Al naargelang de aanvraag wordt het besluit over slopen, kappen, bouwen enzovoort geïntegreerd genomen. Wanneer de aanvraag afwijkt van het bestemmingsplan en de gemeente wil toch medewerking verlenen, dan wordt ook het planologisch afwijkingsbesluit in de omgevingsvergunning geïntegreerd.

Omgevingswet
In het kader van het programma Eenvoudig Beter wordt gewerkt aan een overkoepelende Omgevingswet die naar verwachting (delen van) de Wro, de Wabo en de Chw overbodig maakt. Het plan is om deze in 2014 in werking te laten treden.

Overzicht van alternatieven voor het bestemmingsplan en direct gerelateerde planfiguren

Projectbesluit (ex artikel 3.10 Wro)
Tot de inwerkingtreding van de Wabo kon het projectbesluit worden gebruikt om af te wijken van het bestemmingsplan. Het projectbesluit was in de Wro de opvolger van de veel gebruikte 'Artikel 19 lid 1-procedure' uit de oude WRO. Het verlenen van een projectbesluit *kon* de gemeenteraad delegeren aan het college van B&W. Tot de komst van de Crisis- en herstelwet moest in principe binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit, een ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Tegen het projectbesluit stond beroep in twee instanties open: eerst bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS)

Omgevingsvergunning in afwijking van bestemmingsplan (artikel 2.1 eerste lid sub c Wabo)
Met de komst van de Wabo is het bovengenoemde projectbesluit opgegaan in de omgevingsvergunning (de zogenoemde c-vergunning). Het verlenen van een dergelijke omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan gebeurt door het college van B en W, met een 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) van de gemeenteraad. De raad *kan* een lijst opstellen voor gevallen waarbij dat niet nodig is. Tegen het verlenen van een omgevingsvergunning staat beroep in twee instanties open: eerst bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de ABRvS.

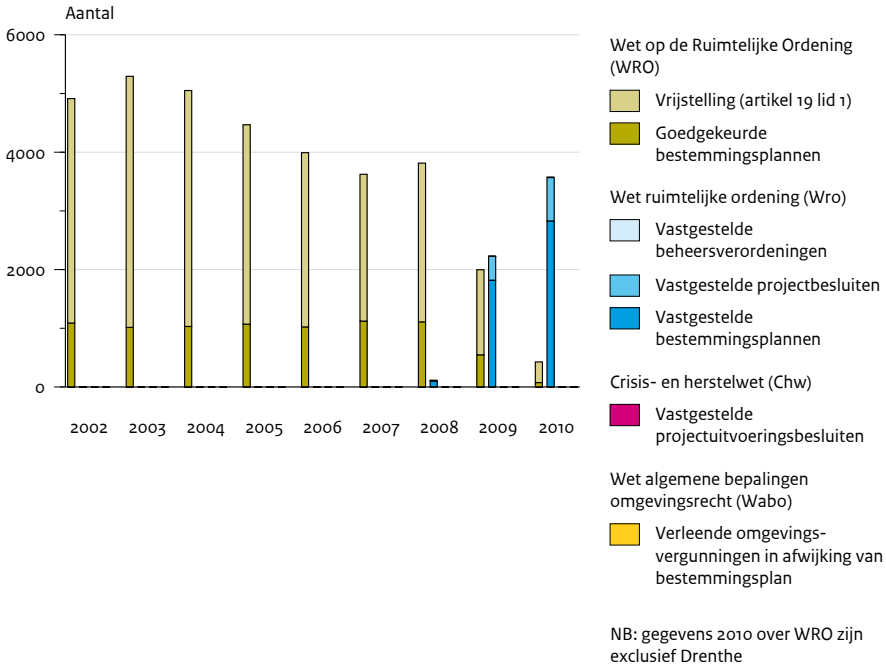
Projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9 - 2.17 Chw)
Het projectuitvoeringsbesluit is van toepassing op woningbouwprojecten (met daarbij horende voorzieningen) van minstens 12 woningen en maximaal 1.500 (bij één ontsluitingsweg) of 2.000 (bij twee ontsluitingswegen) woningen, én op projecten van maatschappelijke betekenis, zoals zorginstellingen en (ander) maatschappelijk vastgoed. Met het projectuitvoeringsbesluit worden vrijwel alle vergunningen en toestemmingen in één besluit geïntegreerd. Tegen dit besluit is beroep in één instantie mogelijk bij de ABRvS.

Beheersverordening (artikel 3.38 - 3.39 Wro)
De beheersverordening is bedoeld voor het reguleren van 'delen van het grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien', als alternatief voor een conserverend bestemmingsplan. Met de beheersverordening wordt het bestaande gebruik 'bevroren' (inclusief nog onbenutte bouwmogelijkheden). Tegen een beheersverordening is geen beroep mogelijk.

Exploitatieplan (artikel 6.12 - 6.25 Wro)
Publiekrechtelijke bevoegdheid (een plan) om een ontwikkelaar te dwingen mee te betalen aan de publieke kosten die worden gemaakt voor de ontwikkeling van een gebied.

Gebiedsontwikkelingsplan (artikel 2.1 - 2.3a Chw)
Een gebiedsontwikkelingsplan is onderdeel van het bestemmingsplan en is van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen 'ontwikkelingsgebieden'. Dit zijn gebieden waarin milieumaatregelen kunnen worden opgelegd en waar voor maximaal 10 jaar (nog) niet aan alle milieuvereisten hoeft te worden voldaan. Bij het permanent maken van de Chw is besloten dat een eigen planfiguur niet nodig is en dat de bevoegdheid in het bestemmingsplan zelf wordt opgenomen.

Figuur 1
Aantal planologische besluiten



NB: gegevens 2010 over WRO zijn exclusief Drenthe

Bron: Provincies, *Staatscourant*; bewerking PBL

Van primaat bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid

Het bestemmingsplan is net als bij de eerste rapportage het dominante juridisch-planologisch kader voor zowel het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen als voor het actualiseren van het juridisch-planologisch kader (zie figuur 1). In hoofdstuk 1 van de Verdieping wordt uitgebreid stilgestaan bij de achterliggende factoren die daarbij een rol spelen.

Met de invoering van de Chw en de Wabo wordt het primaat niet langer bij het bestemmingsplan gelegd; gemeenten kunnen kiezen welk instrumentarium ze gebruiken om het grondgebruik te reguleren. Voor het bevestigen van bestaand grondgebruik of het bestaande planologisch regime is de beheersverordening in potentie een alternatief voor het (conserverende) bestemmingsplan. Deze kan alleen worden gebruikt voor zogenoemde 'laagdynamische gebieden' waar geen ruimtelijke

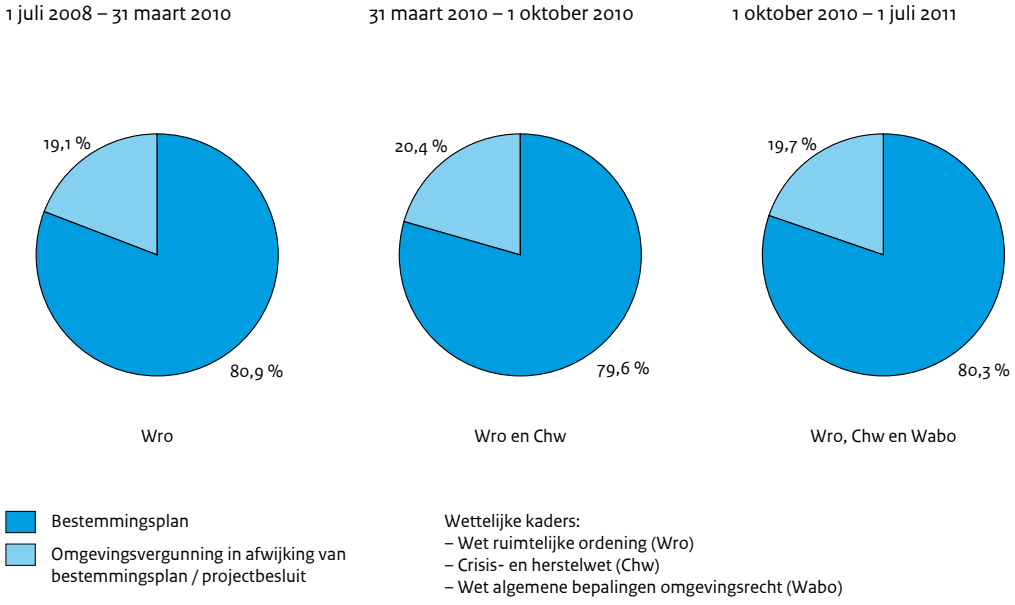
ontwikkelingen plaatsvinden die niet ook al mogelijk waren in het vigerende bestemmingsplan. Echter, in de praktijk wordt dit instrument nauwelijks gebruikt (er zijn er tot nu toe minder dan tien vastgesteld). Gemeenten geven aan vast te houden aan het bestemmingsplan, onder andere omdat ze hier bekend mee zijn en deze qua jurisprudentie in vergaande mate is uitgekristalliseerd. Ook wijzen gemeenten ten aanzien van de beheersverordening op de gebrekkige rechtsbescherming voor burgers. En ook de rechtsonduidelijkheid van de beheersverordening – tegen een beheersverordening is geen beroep mogelijk, tegen de uitvoeringsbesluiten op basis van de verordening wel – zien sommige gemeenten als een nadeel. Tot slot geven gemeenten aan dat er zelden sprake is van echt 'laagdynamische gebieden'. Dit hangt mede samen met de wens om, gelijktijdig met de actualisatie van het bestemmingsplannenbestand, minder (en dus grootschaliger) bestemmingsplannen te maken.
Al deze overwegingen zouden in ogenschouw moeten worden genomen wanneer wordt nagedacht over een omgevingsverordening als alternatief voor het bestemmingsplan, zoals nu gebeurt in het kader van de nieuwe Omgevingswet.

Ook bij het planologisch mogelijk maken van bouwplannen blijkt het bestemmingsplan preferent. Bij de gesprekken met gemeenten hebben we vier alternatieve wegen voorgelegd waarmee gemeenten ontwikkelinitiatieven planologisch mogelijk kunnen maken, wanneer deze niet passen in het vigerende bestemmingsplan (zie ook Ministerie van I&M 2011d). Het eerste alternatief is via een herziening van het bestemmingsplan gevolgd door de uitvoeringsbesluiten, die worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De tweede mogelijkheid is er een waarbij een bestemmingsplanherziening en de omgevingsvergunning worden gecoördineerd via de coördinatieregeling uit de Wro (artikel 3.30 Wro). Dan is er de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, waarbij het planologisch besluit en bijna alle uitvoeringsbesluiten worden geïntegreerd. In de praktijk wordt deze omgevingsvergunning ook wel aangeduid als afwijkingsbesluit. En tot slot is er het projectuitvoeringsbesluit uit de Chw, voor specifieke gevallen, waarbij eveneens het planologisch besluit en nagenoeg alle uitvoeringsbesluiten worden geïntegreerd.

De Chw heeft de verplichting geschrapt om binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (voor de Wabo was dit het projectbesluit) een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. De verhouding tussen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan is hierdoor niet veranderd (zie figuur 2). Dit wil evenwel niet zeggen dat de ruimtelijke ordening met de komst van de Wro planmatiger is geworden en gebleven. In de vorige rapportage constateerden we op basis van een analyse van ruim 200 bestemmingsplannen dat het bij meer dan de helft van de bestemmingsplannen gaat om postzegelplannen die vaak de plek van de oude vrijstellingen hebben ingenomen. Oftewel projectbesluitvorming in een ander juridisch jasje (PBL 2010). Gemeenten geven aan dat bestemmingsplannen routine zijn geworden, zeker wanneer een bredere ruimtelijke afweging wordt gemaakt dan alleen over het specifieke bouwplan. De mogelijkheden van de omgevingsvergunning / het projectbesluit zijn

Figuur 2

Verhouding bestemmingsplan – afwijking van bestemmingsplan met omgevingsvergunning / projectbesluit in de tijd



Bron: Provincies, *Staatscourant*; bewerking PBL

minder duidelijk. Zo is voor gemeenten niet altijd duidelijk hoeveel detail het planologisch besluit in dat geval al moet bevatten. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft recent bepaald dat het bij een omgevingsvergunning / projectbesluit gaat om een concreet bouwplan en er dus sprake moet zijn van gedetailleerde voorschriften. Dit snijdt de pas af voor gefaseerde besluitvorming (oftewel eerst een globale omgevingsvergunning, daarna een meer uitgewerkt bestemmingsplan). Met het bestemmingplan kan meer worden opengelaten, zeker gelet op de mogelijkheden om flexibiliteitsbepalingen (zoals de 'nadere eisen' en de uitwerkingsplicht) op te nemen. Toch zijn er ook de nodige omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan afgegeven. De omgevingsvergunning biedt tijdwinst wanneer de gemeenteraad besluit om voor categorieën van gevallen een algemene 'verklaring van geen bedenkingen' af te geven. In die gevallen hoeft de omgevingsvergunning niet langs de raad, hetgeen een aantal weken scheelt.

Het projectuitvoeringsbesluit wordt weinig gebruik. Gemeenten zien de meerwaarde niet ten opzichte van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Daarbij kent het projectuitvoeringsbesluit een aantal

nadelen. Het heeft een beperkt toepassingsbereik – alleen woningbouw vanaf twaalf woningen. En de mogelijkheden voor fasering zijn nihil: het planologisch besluit en alle toestemmingsbesluiten moeten op één moment worden genomen. Zeker bij grotere projecten is fasering van besluiten vaak gewenst.
Kortom, gemeenten kiezen voor beproefde instrumenten en minder snel voor nieuwe instrumenten, uiteraard tenzij de meerwaarde evident is. Wat betekent dat voor de gedachte van *horses for courses*? Veel gemeenten hebben gemak noch last van extra juridisch-planologische mogelijkheden als de beheersverordening en het project-uitvoeringsbesluit. Die mogelijkheden kunnen dus net zo goed in stand worden gehouden, zij het dat dit de eenvoud en de begrijpelijkheid van het stelsel niet ten goede komt.

Versnellen van de planologische besluitvorming

Het tweede doel van de Wro is een snellere planologische besluitvoering. Sinds de invoering van de Wro neemt het bestemmingsplan in de praktijk gemiddeld 20 weken in beslag, daar waar de omgevingsvergunning / het projectbesluit ruim 13 weken kost. Het totale gemiddelde komt hiermee op ruim 18,5 weken.[1] Dit is ruim sneller dan de bestemmingsplanprocedure onder de oude WRO (van 46 weken). Hiermee zijn het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning qua tijdbesteding vergelijkbaar geworden met de artikel-19-vrijstelling uit de WRO.
Daar waar de planologische besluitvorming in veel gevallen is versneld door de Wro, heeft de Wro in de beroepsfase juist gezorgd voor vertraging. Er zijn in 2010, naast de nog lopende WRO-zaken, veel Wro-zaken bijgekomen. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid vooral te maken met het wegvallen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten, die er nog wel was onder de WRO[2]. Deze toename heeft geleid tot een behoorlijke werklastverzwaring bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Het effect van de bestuursprocesrechtelijke bepalingen uit Hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet op beroepszaken – en dus op de duur van de planologische besluitvorming – is tot op heden zeer beperkt. Van alle uitspraken tegen bestemmingsplannen die de Afdeling bestuursrechtspraak deed in de periode tussen de inwerkingtreding van de Chw (31 maart 2010) en 1 oktober 2011 was de Chw op slechts 2 procent van toepassing. Dit lage percentage heeft voor een deel te maken met de doorlooptijd van zaken; het volledige effect wordt later pas zichtbaar. Dit was ook het geval met het wegvallen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten; het effect daarvan werd pas in 2010 zichtbaar.
Van alle Chw-bepalingen lijkt het effect van de zesmaandentermijn, waarbinnen de bestuursrechter wordt geacht te beslissen over een Chw-zaak, het grootst te zijn. Alhoewel de rechter de zes maanden toch vaak overschrijdt, worden Chw-zaken wel aanzienlijk sneller afgedaan dan niet-Chw-zaken (Marseille et al. 2011). Daar staat tegenover dat het laatste type zaken zeer waarschijnlijk langer duurt doordat rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak prioriteit geven aan zaken waarop de Chw van toepassing is.

De relativiteitseis[3] (artikel 1.9 Chw) heeft tot op heden in slechts één zaak het vonnis aantoonbaar beïnvloed. Wel heeft een aantal zaken wat meer zicht gegeven op de reikwijdte van de eis. Zo is in een zaak duidelijk geworden dat omwonenden van een plangebied zich niet kunnen beroepen op milieuhinder die toekomstige bewoners binnen het plangebied mogelijkerwijs zullen gaan ervaren. Vrijwaring van die milieuhinder wordt namelijk niet in het belang van de (bestaande) omwonenden geacht. Het belang van de andere bestuursrechtelijke bepalingen is (nog) beperkter. Zo lijken er nog niet of nauwelijks beroepen door decentrale overheden tegen een planologisch besluit van een hoger bestuursorgaan (artikel 1.4 Chw) te zijn afgewend omdat er in het algemeen weinig Chw-inpassingsplannen zijn vastgesteld (tot 1 oktober 2011 in totaal zes). Een uitgebreidere analyse is te vinden in hoofdstuk 1 van de Verdieping.

Beter kostenverhaal

In de Wro is de 'Afdeling grondexploitatie' opgenomen om de publieke kosten bij bouwplannen beter te kunnen verhalen op de exploitant. Met de komst van de Afdeling grondexploitatie is de kostenverhaalsystematiek sluitend gemaakt. Ook wanneer de gemeente de grond niet in bezit heeft en de exploitant niet bereid is om de kosten voor publieke diensten te vergoeden, kan de gemeente het publiekrechtelijke middel van het exploitatieplan gebruiken om de exploitant te dwingen.
Het exploitatieplan zelf wordt nog altijd niet veel gebruikt. Veel gemeenten vinden het daarvoor te complex. In slechts 3 procent van de planologische besluiten die betrekking hebben op een bouwplan, wordt kostenverhaal verzekerd via het exploitatieplan. In die andere 97 procent van de gevallen wordt kostenverhaal anderszins verzekerd, zoals via de gemeentelijke gronduitgifte, een anterieure overeenkomst of een erfpachtovereenkomst

Gemeenten continueren bij voorkeur de voor hen bekende praktijk. Hierbij wordt in veel gevallen wel gebruik gemaakt van de kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). En ook werkt het exploitatieplan soms als stok achter de deur: exploitanten weten dat wanneer er geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, de gemeente eenzijdig een exploitatieplan op kan leggen.
De complexiteit van het exploitatieplan wordt onder andere veroorzaakt door de verplichting om inbrengwaarden vast te stellen; de werkelijke waarde van de grond. De hoogte van die waarden en de berekeningssystematiek kan discussie opleveren. Ook de jurisprudentie lijkt het exploitatieplan bewerkelijker en onaantrekkelijker te maken. Zo heeft de Afdeling gesteld dat inbrengwaarden door een onafhankelijke taxateur moeten worden vastgesteld. Ervaringen met de Zuidplaspolder leren dat dit zelfs geldt voor globale plannen (met uitwerkingsplicht). Ook al is kostenverhaal met de Wro *de jure* sluitend gemaakt, de mate waarin dit in de toekomst ook *de facto* het geval zal zijn, is afhankelijk van hoe het exploitatieplan zich verder 'houdt' in de jurisprudentie. Om ook echt als stok achter deur te fungeren en een schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal te hebben, moet het werkelijk kunnen vaststellen van een exploitatieplan een niet al te onaantrekkelijke en daarmee onwaarschijnlijke optie zijn.

Aanpakken van problemen op het niveau waar ze spelen

De Wro bevat het subsidiariteitsprincipe. Dit wordt in algemene zin nog eens bekrachtigd in het regeerakkoord: enerzijds door de decentralisatieambitie en anderzijds door het adagium 'je gaat erover of niet'. Het Rijk kiest in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) duidelijk voor een inperking van wat van 'nationaal belang' is. Tegelijkertijd wordt met de Spoedwet Wro de mogelijkheid gecreëerd om indirecte algemene regels te stellen, waarmee provinciaal medebewind kan worden afgedwongen. Dit doet afbreuk aan de gewenste scheiding van verantwoordelijkheden.
Provincies gaan heel verschillend om met wat ze van provinciaal belang achten. Sommige provincies (zoals Flevoland en Gelderland) kiezen voor een beperkte rolopvatting, zoals een primaire verantwoordelijkheid voor het landelijk, en niet voor het stedelijk gebied. Maar er zijn ook provincies die naast typisch gemeentegrens-overstijgende belangen algemene eisen stellen aan bestemmingsplannen. Zo hanteren de provincies Overijssel, Friesland, Drenthe en Noord-Brabant algemene criteria voor de ruimtelijke kwaliteit. Alhoewel de wet niet voorschrijft hoe het nationaal dan wel het provinciaal belang moet worden afgebakend, kan toch worden gesteld dat het nemen van een verantwoordelijkheid voor de algehele ruimtelijke kwaliteit in de provincie niet past bij het principe van de Wro.

Proactieve normstelling

Wat van nationaal of provinciaal belang is moet zoveel mogelijk proactief worden gewaarborgd en zo min mogelijk reactief worden afgedwongen. Dit vijfde doel van de Wro is met de wet bereikt, alsmede in de praktijk. De WRO-goedkeuringsbevoegdheid van de provincie (en de vervangingsbevoegdheid van het Rijk) was in zekere zin een reactieve bevoegdheid. Alhoewel de reactieve aanwijzing uit de Wro met enige regelmaat wordt gebruikt (in 2010 32 keer op ruim 3.500 vastgestelde bestemmings-plannen, projectbesluiten / omgevingsvergunningen en projectuitvoeringsbesluiten), heeft het bij lange na niet de rol van de goedkeuringsbevoegdheid overgenomen, ook al waren hier vooraf zorgen over. Onder de WRO werd immers aan maar liefst 25 procent van de bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk goedkeuring onthouden (PBL 2010). De proactieve waarborging via verordeningen lijkt in de meeste gevallen voldoende voor naleving van provinciaal beleid. In sommige gevallen gebruiken provincies de verordening om reactief te kunnen handelen. Dit doen ze met name door verbods-bepalingen gekoppeld aan ontheffingsbepalingen op te nemen, hetgeen in de buurt komt van een soort goedkeuringsbevoegdheid. De Spoedwet Wro beoogt het gebruik van de ontheffingsmogelijkheid in te perken. Hoe dat uit gaat pakken moet nog blijken. Het Rijk heeft er zelfs voor gekozen om niet of nauwelijks nog reactief te handelen. De VROM-Inspectie gaat niet meer elk bestemmingsplan toetsen op naleving van het (ingeperkte) nationaal beleid. Hierdoor zullen door de VROM-Inspectie nauwelijks nog zienswijzen worden ingediend tegen ontwerpbestemmingsplannen. Aangezien

reactieve aanwijzingen vooraf moeten worden gegaan door een zienswijze, zal dit instrument nog minder worden aangewend dan nu al het geval is.

Scheiding van beleid en normstelling

In de eerste rapportage constateerden we al dat dit doel met de scheiding van visievormende (zoals structuurvisies) en juridisch bindende documenten (zoals bestemmingsplannen en provinciale verordeningen) in de Wro *de jure* al is gerealiseerd. PKB's en streekplannen (WRO) bevatten beide. Echter, met name bij provincies zien we dat visievormende documenten via verwijzingen in de provinciale verordeningen meer betekenis krijgen. Hierbij gaat het met name om documenten ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. *De facto* lopen normen en visies soms dus door elkaar.

Naar een nieuwe Omgevingwet

Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, in het bijzonder de programmadirectie Eenvoudig Beter, werkt momenteel in overleg met andere departementen aan een nieuwe Omgevingswet. Deze wet is er onder andere op gericht om het grote aantal wetten terug te brengen. Het ligt voor de hand dat de Wro, de Chw en de Wabo hier voor een belangrijk deel in opgaan.
De voorliggende ex-durante evaluatie Wro biedt veel empirische informatie op basis waarvan beslissingen over de invulling van de wet kunnen worden genomen. Het is voor de invulling van een wet van groot belang dat praktische werkbaarheid van wetten voorop staat, niet de wetstechnische esthetiek (Sorel & Buitelaar 2012). Wetten krijgen pas betekenis en effect in de lokale praktijk van ruimtelijke ordening: 'public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in crowded offices and daily encounters of street-level workers' (Lipsky 1980, p. xii).
In dat verband hebben velen al gewezen op de grote hoeveelheid wetten die met name de gemeentelijke praktijk in het recente verleden te verwerken heeft gekregen (zie onder andere Weerkamp 2011). Uitdrukkingen als 'legislatieve ADHD' (Teunissen 2010) en 'wetgevingstsunami' (Struiksma 2010) zijn reeds de revue gepasseerd. Er lijkt dus enerzijds behoefte aan enige institutionele rust. Anderzijds lijken velen het er over eens dat de complexiteit van het omgevingsrecht uit de hand is gelopen dat hier iets (fundamenteels) aan gedaan moet worden (zie bijvoorbeeld Ministerie van I&M 2010). Het is laveren tussen beide.
Dat laveren kan vorm krijgen door met de nieuwe Omgevingswet zo veel mogelijk aan te sluiten bij wat werkt in de praktijk. Het bestemmingsplan bijvoorbeeld, heeft zich in de afgelopen decennia bewezen. Daarnaast zijn de reikwijdte en de (on)mogelijkheden ervan via de jurisprudentie zo goed als duidelijk geworden. Dat kan (nog) niet gezegd worden van relatief nieuwe instrumenten als het exploitatieplan, de beheers-verordening, het gebiedsontwikkelingsplan en het projectuitvoeringsbesluit. Bij het

vervangen van het bestemmingsplan door een omgevingsverordening, zoals de minister van plan lijkt, moet rekening worden gehouden met de voordelen die gemeenten nu ten aanzien van het bestemmingsplan ervaren.
Dit betekent niet dat er geen nieuwe instrumenten geïntroduceerd kunnen worden. Er zijn in het omgevingsbeleid nog altijd problemen die om een (nieuwe) oplossing vragen. Maar de oplossing moet wel aansluiten bij werkwijzen van betrokken partijen. Zo kan de populariteit van het provinciale inpassingsplan voor een deel worden verklaard doordat het enerzijds aansluit bij de bestemmingsplanpraktijk en anderzijds voorziet in een behoefte om hogere overheden in sommige gevallen direct het grondgebruik te laten reguleren.
Ook het gebrek aan lokale afwegingsruimte ten aanzien van de milieugebruiksruimte is zo'n probleem dat om een oplossing vraagt (Sorel et al. 2011). Het gebiedsontwikkelingsplan is een goed voorbeeld van een mogelijke oplossing. Deze planfiguur vergroot (tijdelijk) de lokale afwegingsruimte maar is tevens integraal onderdeel van het bestemmingsplan[4]. Dit zegt nog niks over de effectiviteit van dit type plan – die zal nog moeten blijken –, maar een aantal voorwaarden hiervoor lijken aanwezig.

Noten

1 Dit is een gewogen gemiddelde. NB: dit is exclusief de maximaal zes weken die provincie en Rijk krijgen om te bepalen of zij een reactieve aanwijzing wensen te geven indien een eerdere zienswijze niet of niet volledig is overgenomen door de gemeente. In die zes weken is het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk en kan er in principe geen omgevingsvergunning worden afgegeven.

2 Onder de WRO diende elk bestemmingsplan na vaststelling door de gemeenteraad te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Goedkeuring kon ook geheel of gedeeltelijk worden onthouden.

3 Deze is erop gericht te voorkomen dat belanghebbenden een beroep doen op rechtsregels die er niet op gericht zijn hun belang te beschermen.

4 Met het permanent worden van de Chw vervalt de planfiguur en worden de bevoegdheden die eruit voortvloeien opgenomen in het bestemmingsplan.

VERDIEPING

VERDIEPING

Gemeentelijk instrumentarium

In dit hoofdstuk gaan we in op de juridisch-planologische instrumenten die gemeenten onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet (Chw) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ter beschikking staan bij het voeren van ruimtelijk beleid. Het gaat hierbij vooral om normstellende instrumenten als het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan[1] (en daarvoor het projectbesluit[2]), het projectuitvoeringsbesluit, de beheersverordening en het gebiedsontwikkelingsplan (onderdeel van het bestemmingsplan), maar ook om de relatie tussen deze en de structuurvisie, die bedoeld is voor het vastleggen van een ruimtelijke visie op het grondgebied van de gemeente. 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 het wettelijk kader ten opzichte van de eerste rapportage. 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 Van primaat terug bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid (paragraaf 1.3) en Versnelling planologische besluitvorming (paragraaf 1.4).

1.1 Veranderingen in het stelsel

Sinds de vorige rapportage is er het een en ander veranderd in het wettelijk stelsel. De komst van de Crisis- en herstelwet (Chw) op 31 maart 2010 en de Wet algemene

bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 hebben ervoor gezorgd dat delen van de Wro zijn komen te vervallen, zijn vervangen of zijn aangevuld.

Met de komst van de Wro werd geprobeerd het bestemmingsplan belangrijker te maken. Onder de oude WRO werd volgens de wetgever te veel gebruik gemaakt van vrijstellingen, met name op basis van artikel 19 lid 1 en lid 2 WRO. De wetgever achtte daardoor de rechtszekerheid en het planmatige karakter van de ruimtelijke ordening in het geding. Het bestemmingsplan moest belangrijker worden om een zogenoemde project- of ad-hoc-besluitvorming in te dammen.
Om dit te realiseren zijn in de Wro een aantal bepalingen opgenomen. Zo is het bestemmingsplan nu verplicht voor het hele gemeentelijke grondgebied, en niet alleen voor het buitengebied. Per 1 juli 2013 moeten alle bestemmingsplannen geactualiseerd zijn. Als sanctie geldt vanaf dan dat op verouderde bestemmingsplannen geen leges meer mogen worden geïnd. Vervolgens moeten gemeenten op straffe van dezelfde sanctie de planvoorraad ten minste elke tien jaar actualiseren. Ook kan een belanghebbende onder de Wro vragen om herziening van het vigerende bestemmingsplan en moet de gemeente haar weigering motiveren.[3]
Om het bestemmingsplan belangrijker te maken en ruimtelijke ontwikkelingsprocessen sneller te laten verlopen, zijn daarnaast de formele termijnen van de nieuwe bestemmingsplanprocedure ingekort. De meeste tijd wordt bespaard door het schrappen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten. Overigens past de bekorting van de bestemmingsplanprocedure niet alleen bij het doel om het bestemmingsplan belangrijker en aantrekkelijker te maken, maar ook bij het doel om de planologische besluitvorming te versnellen.

Het aanvankelijke doel om het primaat bij het bestemmingsplan te leggen werd tijdens het wetgevingstraject al afgezwakt. In het wetsontwerp was alleen plek ingeruimd voor het bestemmingsplan als basis voor vergunningverlening. Later is daar onder druk van gemeenten en projectontwikkelaars, en op voorspraak van de Raad van State, het projectbesluit aan toegevoegd. Dit is met de komst van de Wabo opgegaan in de omgevingsvergunning.
Het projectbesluit werd echter relatief onaantrekkelijk gemaakt, met uitzondering van de mogelijkheid voor de gemeenteraad om het projectbesluit te delegeren aan het college van B en W[4]. Zo kende het projectbesluit tot de komst van de Chw de verplichting om binnen een jaar nadat het onherroepelijk is geworden een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Indien dit niet gebeurde verviel het recht om leges te innen.
Daarnaast is de formele procedure van het projectbesluit / de omgevingsvergunning tussen ontwerp en vaststelling exact gelijk aan het bestemmingsplan – de termijn van inzage is bij beide zes weken; 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) openstaan. Tegen het bestemmingsplan is alleen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Tijdens de parlementaire behandeling nam de doelstelling van het primaat bij het bestemmingsplan verder in belang af door de introductie van de beheersverordening (artikel 3.38 Wro). Deze kan worden gebruikt voor 'delen van het grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien', als alternatief voor het bestemmingsplan.

Werd het doel om het primaat bij het bestemmingsplan te leggen al afgezwakt, gedurende het wetgevingstraject werd het in verdergaande mate verlaten.
Zo werd met de komst van de Chw de bepaling waarin stond dat het projectbesluit binnen een jaar opgevolgd diende te worden door bestemmingsplan – op straffe van het niet mogen innen van leges – uit de wet gehaald. Het bezwaar van dubbelwerk, zoals veel gemeenten eerder aangaven (PBL 2010), kwam hiermee goeddeels te vervallen. Daarnaast heeft de Chw het projectuitvoeringsbesluit geïntroduceerd (artikel 2.9-2.17 Chw). Het projectuitvoeringsbesluit kan worden gebruikt voor het planologisch mogelijk maken van 'nader aan te wijzen projecten van maatschappelijke betekenis, zoals zorginstellingen en (ander) maatschappelijk vastgoed' en voor woningbouwplannen waarin tussen 12 en 1.500 woningen, bij één ontsluitingsweg, en tussen 12 en 2.000 woningen, bij twee ontsluitingswegen. Het projectuitvoeringsbesluit integreert het planologisch besluit en de uitvoeringsbesluiten. Na het nemen van een project-uitvoeringsbesluit kan direct worden overgegaan tot de bouw. Verder lijkt het projectuitvoeringsbesluit op het bestemmingsplan: het wordt vastgesteld door de gemeenteraad, en beroep is slechts mogelijk in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Met de komst van de Wabo is verder niet veel veranderd waardoor de keuze tussen verschillende typen besluiten kan worden beïnvloed.[5] Het projectbesluit is opgegaan in de omgevingsvergunning. Maar qua aard is het niet veranderd. Een omgevings-vergunning in afwijking van het bestemmingsplan kan slechts worden verleend op basis van een 'verklaring van geen bedenkingen' door de gemeenteraad. Maar diezelfde raad kan bepalen in welke gevallen die verklaring niet nodig is. Dit wordt 'overlaten' genoemd maar komt *de facto* neer op de delegatiebevoegdheid die verbonden was aan het projectbesluit. Daarnaast is ook tegen de omgevingsvergunning, net als tegen het projectbesluit, beroep in twee instanties mogelijk.

Door naast het bestemmingsplan ook verschillende alternatieve wegen mogelijk te maken vervangt de wetgever de aanvankelijke doelstelling van het 'primaat bij het bestemmingsplan' door een principe waarin keuzevrijheid voor gemeenten en, indirect, voor ontwikkelende partijen bestaat. De keuze is afhankelijk van de aard van het planologisch besluit. De Engelsen noemen dat 'horses for courses': voor iedere race een ander paard. Hoe dit empirisch uitpakt wordt besproken in paragraaf 1.3. Het andere doel dat wordt besproken (in paragraaf 1.4) is de versnelling van de planologische besluitvorming. Dit doel is onverminderd actueel. Het vormt zelfs voor een belangrijk deel de achtergrond van de komst van de Wabo, de Chw en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet.

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). Voor het kwantitatieve onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende databases zoals de *Staatscourant*, de database van beroepszaken van de Raad van State, en ruimtelijkeplannen.nl. Bij de verschillende onderdelen wordt de aanpak in meer detail besproken.
Voor het kwalitatieve onderzoek hebben we verschillende gemeenten geïnterviewd. De specifieke vragen worden ook per inhoudelijk onderdeel besproken. In deze paragraaf geven we aan waar de selectie van gemeenten op is gebaseerd.
Net als in de eerste rapportage is ervoor gekozen om twaalf verschillende gemeenten – één per provincie – te selecteren op basis van de diversiteit in het gebruik van de planfiguren uit de Wro, Wabo en Chw. Het doel was niet om een representatieve steekproef te trekken van waaruit statisch significante uitspraken worden gedaan voor alle gemeenten. De bedoeling met de cases was om inzicht te krijgen in de overwegingen en de causale mechanismen bij het gebruik van juridisch-planologische instrumenten. Kortom, het doel van het casusonderzoek is diepte, geen breedte (grote aantallen), daarvoor is het kwantitatieve onderzoek bedoeld. De inzichten uit de casusgemeenten worden ondersteund en aangevuld met inzichten uit secundaire bronnen / literatuur.
Uitgangspunt bij de keuze van de gemeenten was dat er in absolute zin relatief veel planologische besluiten waren vastgesteld; dit duidt er namelijk op dat de gemeenten relatief veel ervaring hebben met de wet. Het gaat hierbij om het gebruik in de periode juli 2008 tot juli 2011. Binnen die groep is onderscheid gemaakt tussen gemeenten die ervaring hebben met zowel bestemmingsplannen als omgevingsvergunningen / projectbesluiten, gemeenten die tot nu toe voornamelijk bestemmingsplannen hebben gemaakt, gemeenten die tot nu toe vooral omgevingsvergunningen / projectbesluiten hebben gebruikt en gemeenten die het projectuitvoeringsbesluit gebruiken of die anderszins gebruik maken van mogelijkheden die de Chw biedt[6]. Omdat het gebruik en de diversiteit van juridisch-planologische instrumenten door toedoen van de Chw en de Wabo binnen een gemeente kan zijn veranderd, hebben we ervoor gekozen om andere gemeenten te selecteren dan in de eerste rapportage van deze ex-durante evaluatie. Daarnaast verrijkt deze andere selectie het beeld. En tot slot voorkomt het dat we gemeenten twee keer om medewerking moeten vragen.
Daarnaast hebben we er net als bij de eerste rapportage voor 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, vooral vanwege het wegvallen van de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten. 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.

Tabel 1.1
Geselecteerde gemeenten, aantal bestemmingsplannen, projectbesluiten / omgevingsvergunningen[1], projectuitvoeringsbesluiten en beheersverordeningen[2]

Gemeente	Provincie	Bestemmings-plannen (Wro)	Omgevings-vergunningen[1]/ projectbesluiten	Projectuitvoerings-besluiten	Beheers-verordeningen[2]	Totaal
Grootegast	Groningen	8	25			33
Súdwest Fryslân	Friesland	72	8			80
Coevorden	Drenthe	30				30
Enschede	Overijssel	83				83
Noordoostpolder	Flevoland	29	7			36
Apeldoorn	Gelderland	59	5			64
Amersfoort	Utrecht	30				30
Amsterdam	Noord-Holland	67	30			97
Leidschendam-Voorburg	Zuid-Holland	7		1		8
Schouwen-Duiveland	Zeeland	24	3			27
Zundert	Noord-Brabant	16			1	17
Maastricht	Limburg	15	2			17

[1] Het gaat hier om omgevingsvergunningen die afwijken van het bestemmingsplan.

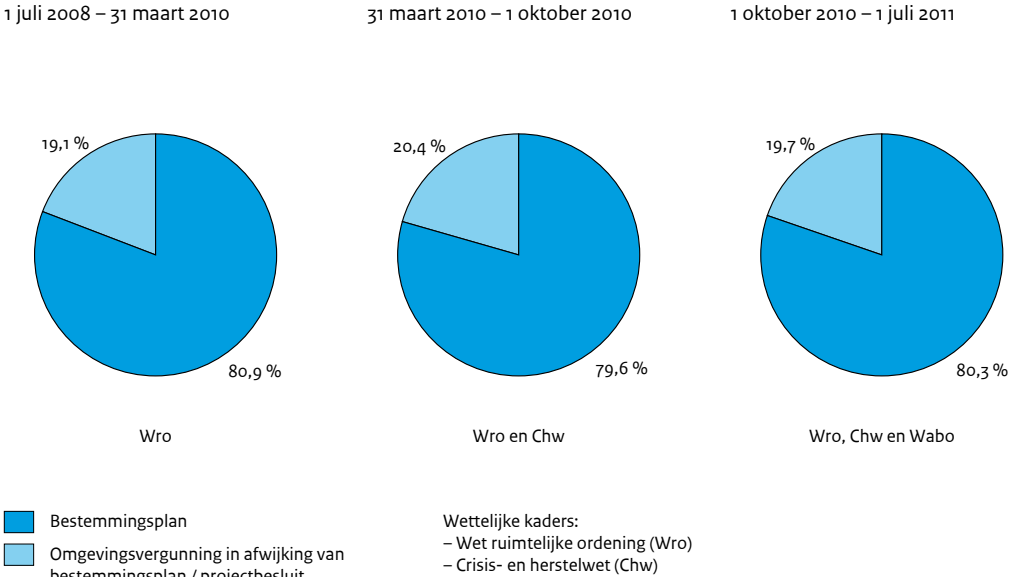
[2] Het gaat om het aantal vastgestelde plannen tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2011.

1.3 Van primaat bij het bestemmingsplan naar instrumentele keuzevrijheid

De praktijk onder de nieuwe Wro wordt, zoals gezegd, vermoedelijk beïnvloed door de Wabo en de Chw (zie figuur 1.1). Daarom kijken we hoe het gebruik van het bestemmingsplan zich verhoudt tot het gebruik van de omgevingsvergunning / het projectbesluit en het projectuitvoeringsbesluit bij het mogelijk maken van ontwikkel-initiatieven. Daarnaast kijken we hoe het bestemmingsplan zich verhoudt tot de beheersverordening als instrument om bestaand grondgebruik of het bestaande planologische regime te bevestigen. En tot slot kijken we hoe het is gesteld met de actualisering van bestemmingsplannen, bedoeld als één van de maatregelen om het bestemmingsplan in belang te laten toenemen.
Voor de data van de omgevingsvergunning / het projectbesluit en het bestemmingsplan maken we gebruik van de publicaties in de *Staatscourant*, hetgeen voor beide instrumenten verplicht is[7]. Deze bron gebruiken we ook voor het projectuitvoerings-

Figuur 1.1

Verhouding bestemmingsplan – afwijking van bestemmingsplan met omgevingsvergunning / projectbesluit in de tijd

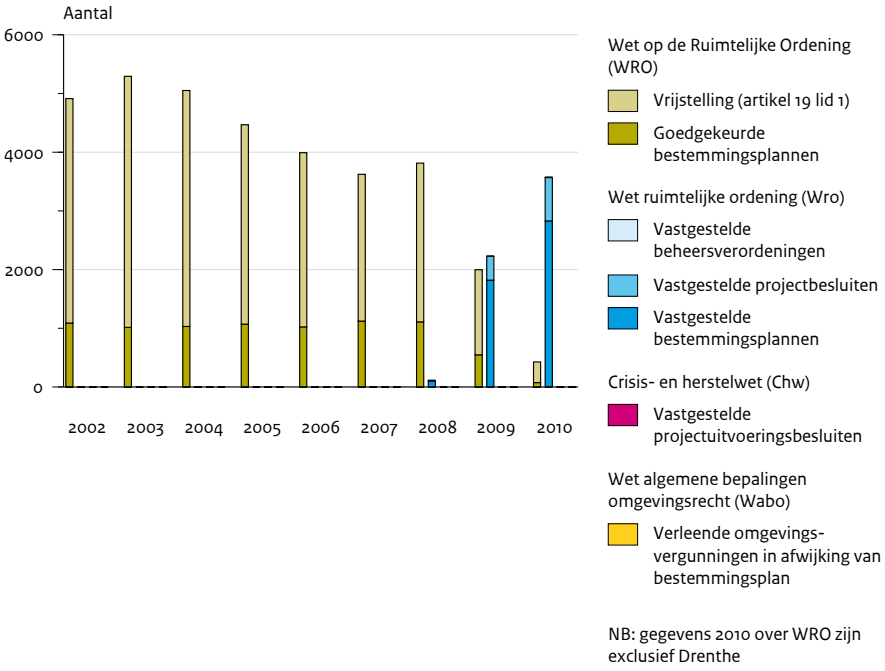


Bron: Provincies, *Staatscourant*; bewerking PBL

besluit, zij het dat publicatie in de *Staatscourant* tot op heden niet verplicht was[8]. Via andere wegen hebben we echter geen ontbrekende projectuitvoeringsbesluiten gevonden. Het gebruik van de beheersverordening hebben we wel via verschillende wegen proberen te achterhalen[9].

Figuur 1.2 laat het gebruik van de verschillende instrumenten per kalenderjaar zien. Met de Wro is de verhouding tussen bestemmingsplan en projectbesluitvorming volledig veranderd. Waar ten tijde van de WRO de artikel 19-procedure veruit het meest werd gebruikt, is dat met de Wro veranderd in het bestemmingsplan. Opvallend is de stijging van het aantal bestemmingsplannen en projectbesluiten in 2010 ten opzichte van 2009. De stijging loopt gelijk op met een daling van WRO-besluiten.
In de eerste maanden van 2011 (tot 1 juli, niet in de grafiek) zet het beeld zich voort, zij het dat nu de eerste 'omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan' (Wabo) verleend zijn naast nog van voor de Wabo lopende projectbesluiten. In 2010 werd één projectuitvoeringsbesluit vastgesteld; in de eerste helft van 2011 is deze tot 1 juli vier keer vastgesteld. De beheersverordening is tot op heden slechts negen keer vastgesteld.

Figuur 1.2
Aantal planologische besluiten



Bron: Provincies, *Staatscourant*; bewerking PBL

1.3.1 Gebruik bestemmingsplan ten opzichte van omgevingsvergunning en projectuitvoeringsbesluit

De verhouding tussen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning / het projectbesluit is opvallend stabiel, ondanks de wetswijzigingen (via de Chw) die met name de regels rond het gebruik van het projectbesluit veranderden. Het bestemmingsplan blijft onverminderd populair.

Bij gesprekken met de twaalf gemeenten hebben we hen vier alternatieve wegen voorgelegd, waarmee ze ontwikkelinitiatieven planologisch mogelijk kunnen maken, wanneer deze niet passen in het vigerende bestemmingsplan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011d). De eerste optie is een herziening van het bestemmingsplan, gevolgd door de omgevingsvergunning waarin alle uitvoeringsbesluiten (vergunningen) geïntegreerd zijn. Bij de tweede mogelijkheid worden een bestemmingsplanherziening en de omgevingsvergunning gecoördineerd via de coördinatieregeling uit de Wro (artikel 3.30 Wro)[10]. Dan is er de omgevingsvergunning in afwijking van het

Tabel 1.2
Vier alternatieve routes om ontwikkelinitiatieven planologisch mogelijk te maken

	Bevoegd gezag	Coördinatie of integratie	Reikwijdte	Deel-projecten en fasering	Doorlooptijd	Noodzaak bestemmings-plan herziening
Bestemmings-plan en omgevings-vergunning (volgtijdelijk)	Raad (bestemming-splan) en college (vergunning)	Losse besluiten	Alle projecten	Beide mogelijk	Relatief lange doorlooptijd	nee
Bestemmings-plan en omgevings-vergunning (gecoördineerd of parallel)	Raad	Coördinatie	Alle projecten	Beide mogelijk	Tijdwinst door gelijklopen van procedures en beroep in één instantie (dat l aatste indien gecoördineerd)	nee
Omgevings-vergunning in afwijking van bestemmings-plan	College, soms verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig	Integratie 25 toe-stemmingen-stelsel	Alle projecten	Beide mogelijk	Tijdwinst door integratie. Beroep in twee instanties	ja
Project-uitvoerings-besluit	Raad	In beginsel volledige integratie, enkele uit-zonderingen	Projecten met minimaal 12 woningen en/of maatschappelijk vastgoed, niet in bepaalde gebieden	Deel-projecten indien deze binnen de reikwijdte vallen. Geen fasering.	Tijdwinst door integratie, beroep in één instantie en 6 maanden beslistermijn administratieve rechter	ja

Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011d

bestemmingsplan, waarbij het planologisch besluit en de uitvoeringsbesluiten worden geïntegreerd. In de praktijk wordt deze omgevings-vergunning ook wel aangeduid als afwijkingsbesluit. En tot slot is er het project-uitvoeringsbesluit uit de Chw, voor specifieke gevallen, waarbij eveneens het planologisch besluit en nagenoeg alle uitvoeringsbesluiten worden geïntegreerd.
In tabel 1.2 worden de vier mogelijkheden op een rij gezet, aan de hand van het bevoegd gezag, de vraag of er sprake is van coördinatie of integratie van besluiten, reikwijdte, mate van fasering, de doorlooptijd, en de vraag of bestemmingsplanherziening noodzakelijk is.

Hieronder bespreken we eerst de afweging tussen de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan, gevolgd door een beschouwing van het gebruik van de gemeentelijke coördinatieregeling en het projectuitvoeringsbesluit. Dit gebeurt op basis van de gesprekken die we hadden met de twaalf gemeenten, aangevuld met inzichten uit de literatuur.

Afweging van bestemmingsplan en omgevingsvergunning

Er worden dus relatief veel bestemmingsplannen vastgesteld[11]. Overigens zeggen de cijfers niets over de omvang en de aard van de plannen[12].

De gemeente Apeldoorn geeft aan de omgevingsvergunning vooral te gebruiken voor kleine, monofunctionele, onomstreden initiatieven, terwijl het bestemmingsplan in beeld komt als er een bredere, initiatiefoverstijgende afweging moet worden gemaakt. De afweging wordt bij meerdere gemeenten op deze manier gemaakt. Er is vaak geen formele beleidslijn waarin is vastgelegd wanneer welk instrument wordt gebruikt. Per geval wordt beslist, waarbij de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling, de concreetheid (fase) van de bouwaanvraag, het grondeigendom en wie de initiatiefnemer is, bepalend zijn. Vaak wordt daarbij in overleg met de aanvrager gekozen voor een bepaald instrument. Daarbij wordt de aanvrager vaak gewezen op mogelijkheden en de risico's.

Er worden verschillende argumenten gehanteerd voor de keuze voor het bestemmingsplan, respectievelijk de omgevingsvergunning. Een deel van de argumenten is met de komst van de Chw en de Wabo niet meer aan de orde, maar verklaart nog wel voor een deel het kwantitatieve beeld. Bij het andere deel gaat het om argumenten die ook bij de vorige rapportage naar voren werden gebracht, maar ten dele ook om nieuwe argumenten en inzichten.

- Waarom bestemmingsplan boven omgevingsvergunning?

Voor de komst van de Crisis- en herstelwet gold de factor tijd als belangrijk argument vóór een bestemmingsplanherziening en tegen het projectbesluit (PBL 2010). Gemeenten kozen vaak het bestemmingsplan in plaats van het projectbesluit omdat het projectbesluit als dubbel werk werd 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 (Amersfoort, Coevorden, Leidschendam-Voorburg, Maastricht, Amsterdam).

Gekoppeld aan het tijdsargument is het kostenargument. Immers, als iets langer duurt, dan kost het ook meer geld. De legessanctie (ex artikel 3.13 Wro) voegde hier nog een kostenargument aan toe. Deze sanctie bracht gemeenten ertoe om het projectbesluit te vermijden (Amersfoort, Coevorden, Enschede, Maastricht, Schouwen-Duiveland). Het vaststellen van een projectbesluit betekende 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 leden daardoor renteverlies en moesten een leges-administratie bijhouden.
Ook onzekerheid speelde 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 passeerde de nodige tijd (in principe hooguit een jaar) waarin van alles kon gebeuren. Zo zouden er in die periode nieuwe eisen kunnen worden gesteld vanuit de sectorregelgeving of kon de fysieke situatie zijn veranderd, waardoor de verplichte vooronderzoeken opnieuw moesten worden uitgevoerd. Aan de andere kant beperkte het projectbesluit de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij het daaropvolgende bestemmingsplan.
Al deze argumenten hingen samen met de koppeling tussen het bestemmingsplan en het projectbesluit. Nu deze met de Chw is komen te vervallen zijn ook deze argumenten voor een bestemmingsplan en tegen een projectbesluit grotendeels komen te vervallen. Sommige gemeenten geven aan dat omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan vanzelf worden meegenomen in de verplichte tienjaarlijkse herziening van het bestemmingsplan. Maar er zijn ook gemeenten die alleen werken met de omgevingsvergunning als er al een nieuw bestemmingsplan in de maak is (zoals Maastricht) of als er al een kaderstellend document (bijvoorbeeld een gebiedsvisie) door de Raad is vastgesteld waar het initiatief in past (zoals in Leidschendam-Voorburg het geval was).

Wat nog wel overeind staat is het argument dat er tegen de omgevingsvergunning beroep in twee instanties openstaat, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor de duur van de besluitvorming. Tegen een bestemmingsplanherziening staat slechts beroep in een instantie open, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Daarnaast gaven gemeenten in zowel de eerste als de tweede interviewronde aan een voorkeur te hebben voor postzegelplannen boven omgevingsvergunningen / projectbesluiten, omdat ze met bestemmingsplannen al de nodige routine hebben opgebouwd. Zo geeft de gemeente Apeldoorn aan dat de wetgeving en de jurisprudentie rond het bestemmingsplan behoorlijk is uitgekristalliseerd, terwijl nieuwe planvormen zoals het projectbesluit / de omgevingsvergunning, maar ook het exploitatieplan, het gebiedsontwikkelingsplan en het projectuitvoeringsbesluit, zich juridisch nog moeten bewijzen. Daarbij is het bestemmingsplan, in tegenstelling tot de nieuwe instrumenten, opgenomen in gestandaardiseerde gemeentelijke werkprocessen.
Tot slot werd en wordt flexibiliteit genoemd als een factor die pleit voor het bestemmingsplan. Om deze reden raadt de gemeente Súdwest Fryslân initiatiefnemers bijvoorbeeld altijd de weg aan van (een herziening van) het bestemmingsplan. De gemeente Coevorden raadt dit altijd aan bij de iets grotere plannen. Amsterdam raadt de omgevingsvergunning alleen aan als het project al heel ver is uitgewerkt, en geeft anders de voorkeur aan een bestemmingsplan. Zo loopt de initiatiefnemer minder het risico dat, als hij later kleine veranderingen wil in het project, hij een nieuwe procedure moet doorlopen. Een omgevingsvergunning is een voor een specifiek project, op maat

gemaakte vergunning. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft – tegen de bedoeling van de wetgever in – bepaald dat het projectbesluit, en dus ook de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, zich niet leent voor herhaalde toepassing[13]. De omgevingsvergunning heeft dus een eenmalige werking. Toekomstige afwijkingen zullen vergezeld moeten gaan van een nieuw planologisch besluit. Een bestemmingsplan kan ruimer geformuleerd worden dan het initiële bouwplan, bijvoorbeeld door in het plan meteen al een groter bouwvlak op te nemen. In een latere fase kan bij een uitbreidingsbehoefte deze via een 'eenvoudige' omgevingsvergunning mogelijk worden gemaakt[14].
Een bestemmingsplan kent daarbij verder de mogelijkheid om binnenplanse flexibiliteit op te nemen. In de Wro staan vier mogelijkheden voor binnenplanse flexibiliteit (artikel 3.6 lid 1 Wro): de wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht, de binnenplanse ontheffing en de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen. Eerder constateerden we dat er veel gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande flexibiliteitsbepalingen (zie tabel 1.2 in PBL 2010).
Met name de binnenplanse ontheffingsmogelijkheid werd tot de Wabo veelvuldig opgenomen in het bestemmingsplan. De rechtsfiguur 'binnenplanse ontheffing' bestaat sindsdien niet meer. Deze is veranderd in de mogelijkheid om via een omgevingsvergunning af te wijken van bij het plan aan te geven regels (artikel 3.6 lid 1 onder c Wro). Artikel 3.6 lid 1 regelt nog drie andere mogelijkheden voor binnenplanse flexibiliteit, deze zijn niet veranderd. Het gaat om een wijzigingsbevoegdheid, een uitwerkingsplicht en de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen.

- Waarom omgevingsvergunning boven bestemmingsplan?

Sommige gemeenten vinden (onder omstandigheden) de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan een interessant alternatief. Zoals de gemeente Amersfoort het stelt, is er hiermee een echte opvolger van de oude artikel-19-procedure gekomen. Dit heeft onder andere te maken met het vervallen van de verplichting om binnen een jaar nadat het onherroepelijk is geworden, een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Dit maakt de omgevingsvergunning aantrekkelijk voor het relatief snel toestaan van concrete bouwinitiatieven. Echter, echte meerwaarde kan pas worden bereikt als gemeenteraden gevallen aanwijzen waarvoor vooraf geen 'verklaring van geen bedenkingen' benodigd is. De omgevingsvergunning is dan sneller dan het bestemmingsplan, doordat men niet afhankelijk is van de vergaderdata van de gemeenteraad. Voor de komst van de Wabo kwam dit neer op delegatie van het projectbesluit aan het college van B en W.
Die gemeenten die aangaven – in categorieën van gevallen – de omgevingsvergunning te prefereren boven de bestemmingsplanherziening maakten doorgaans ook gebruik van een soort algemene 'verklaring van geen bedenkingen' voor categorieën van gevallen. Zo heeft de gemeente Apeldoorn een lijst opgesteld op basis van de oude provinciale lijst die werd gebruikt voor vrijstellingen op basis van artikel 19 lid 2 WRO; deze is zelfs nog verruimd. Hierdoor kan in meer of mindere mate tijdwinst worden geboekt, omdat het college van B en W doorgaans frequenter vergadert dan de

gemeenteraad. Ook is de kans op weerstand tegen het plan kleiner wanneer het niet langs de gemeenteraad hoeft; de politieke oppositie besluit dan immers niet mee. Naast een lijst van gevallen kiezen de gemeenteraden van bijvoorbeeld Leidschendam-Voorburg, Zundert en Schouwen-Duiveland er ook voor om de bevoegdheid bij B en W te leggen als zij zich in een eerder stadium, bijvoorbeeld bij een stedenbouwkundige visie of masterplan, positief hebben uitgesproken over het plan. De gemeenteraad van Amsterdam heeft de omgevingsvergunning nagenoeg ongeclausuleerd gedelegeerd aan het college van B en W. Er zijn ook gemeenten waar geen delegatie heeft plaatsgevonden. Alhoewel het ambtelijk wel is geprobeerd heeft de gemeenteraad van Amersfoort niet ingestemd met delegatie. Dit heeft alles te maken met het gebrek aan vertrouwen dat er bestaat tussen de raad en het college. Binnenkort wordt het niet vooraf afgeven van de verklaring van geen bedenkingen geëvalueerd. Ook in de gemeente Súdwest Fryslân is een algemene verklaring van geen bedenkingen voor categorieën van gevallen niet gelukt. Hier hangt dat samen met de fusie van vijf gemeenten met elk een andere traditie op het punt van delegatie. Ook hier gaat men na een jaar evalueren.

In de eerste rapportage bleek bij enkele gemeenten de behoefte aan 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 (zie ook Janssen 2005). Dit geldt onder andere voor gemeenten die bezig waren met het opstellen van een bestemmingsplan voor een groot gebied dat nog niet in alle opzichten was uitgekristalliseerd. Tussentijdse ontwikkelingen hoefden echter niet te wachten op de planvorming voor het hele gebied, de bouw- of aanlegvergunning kon meteen worden verleend.
De vraag is alleen wat nu precies de mogelijkheden voor fasering zijn. 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, geluid, waterhuishoudingsaspecten, luchtkwaliteit, flora en fauna, archeologische waarden en eventueel andere zaken. Maar in hoeverre moeten er al gedetailleerde bestemmingsplanvoorschriften zijn?
De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in ieder geval duidelijk gemaakt in een zaak tegen de gemeente Veldhoven[15] dat het projectbesluit / de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, net als artikel 19 WRO, gebruikt kan worden voor het planologisch mogelijk maken van voorbereidende werkzaamheden, zoals het ophogen van grond, vooruitlopend op het bestemmingsplan dat realisatie van het project mogelijk maakt.
Aan de andere kant is in een andere zaak[16] ook duidelijk geworden dat het bij een projectbesluit of omgevingsvergunning moet gaan om een concreet bouwplan. Een omgevingsvergunning kan dus niet worden gebruikt voor het mogelijk maken van een later in het bestemmingsplan nader te concretiseren project of activiteit. Dit beperkt de eerder genoemde faseringsfunctie zoals de wetgever die voor ogen had. Hiermee lijkt

de omgevingsvergunning primair geschikt voor volledig uitgekristalliseerde, relatief kleine bouwplannen en minder voor nader te concretiseren en meer complexe gebiedsontwikkelingen. Vanuit het perspectief van de ontwikkelaar is dat een nadeel. Juist in de huidige economische situatie is het faseren van plannen aan de orde van de dag.

Gebruik coördinatieregeling

Wanneer gemeenten voor een bestemmingsplanherziening kiezen, dan moet ook de vraag worden beantwoord of ze de omgevingsvergunning daaropvolgend verlenen, of dat ze die coördineren en parallel laten lopen via de gemeentelijke coördinatieregeling. We hebben geen landsdekkend overzicht over de toepassing van de coördinatieregeling. Maar wel hebben we inzicht in de overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet toepassen. Voor een uitgebreide verhandeling van de (on)mogelijkheden van de coördinatieregeling wordt verwezen naar Lurks (2011).

Sommige gemeenten geven aan dat de coördinatieregeling weinig meerwaarde heeft, ten opzichte van het niet toepassen daarvan en 'slechts' het gebruiken van de Wabo (zie ook Hillegers & Lam 2010: 14). Volgens de gemeente Amersfoort is het beperkte gebruik van de regeling ook te wijten aan 'koudwatervrees' ten aanzien van nieuwe, onbekende instrumenten. De gemeente maakt zelf ook geen gebruik van de coördinatieregeling. Werkprocessen worden steeds meer gestandaardiseerd en gedigitaliseerd, het is daarom logisch om voor de bekende weg te kiezen.

Daarnaast moet toepassing van de coördinatieregeling vooraf worden gegaan door een raadsbesluit. De gemeente Apeldoorn geeft aan dat dit extra complicerend werkt waardoor eventuele voordelen teniet worden gedaan.

De praktijk laat vaak zien dat een initiatiefnemer nog niet alle informatie dusdanig gedetailleerd heeft uitgewerkt dat zowel het planologische spoor als de vergunningen gelijktijdig kunnen worden gestart. Vaak wil een initiatiefnemer eerst duidelijkheid over de planologische mogelijkheden voordat de andere details worden uitgewerkt. In Schouwen-Duiveland wordt de uitbreiding van het areaal glastuinbouw planologisch mogelijk gemaakt. Vergunningverlening parallel hieraan is theoretisch weliswaar goed denkbaar, maar praktisch gezien niet. De ondernemers in het gebied onderhandelen onderling namelijk nog over grondverkoop en/of ruil. Voor vergunningverlening in aanmerking komende bouwplannen zijn daarom nog niet aanwezig. Ook voor de plaatsing van windturbines in de gemeente zou de coördinatieregeling gebruikt kunnen worden. Echter, pas nadat dit planologisch geregeld is, wordt besloten welk type turbine geplaatst wordt. Pas dan kan de milieuvergunning worden aangevraagd waarvoor gedetailleerde informatie nodig is die afhangt van het type turbine. Ook de gemeente Amsterdam stelt ontwikkelaars wel eens de coördinatieregeling voor, mede gelet op de snelheidwinst die ermee geboekt kan worden, maar ontwikkelaars kiezen liever voor fasering om het risico van verkeerde investeringen te verkleinen.

Tabel 1.3
Vastgestelde projectuitvoeringsbesluiten tussen 31 maart 2010 en 1 juli 2011

Gemeente	Naam plan	Aantal woningen
Bergambacht	Dijklaan-West II	84
Bergambacht	Secretaris Schipperstraat	39
Lansingerland	Caleido	60
Leidschendam-Voorburg	Plaspoelstraat	47
Wassenaar	Hoge Klei	25

Bron: *Staatscourant*

Gebruik projectuitvoeringsbesluit

Het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.10 Chw) is tot op heden slechts vijf keer vastgesteld (zie tabel 1.3). Daarnaast zitten nog slechts twee projectuitvoeringsbesluiten in de pijplijn. Het gaat bij alle zeven (ontwerp)besluiten om relatief kleine woningbouwprojecten, waarvan Dijklaan-West II in Bergambacht met 84 woningen de grootste is (Spijker 2011).

De vraag is hoe we die geringe populariteit kunnen verklaren. Sommige gemeenten geven aan niet in te zien welke voordelen het projectuitvoeringsbesluit biedt ten opzichte van de andere drie routes die openstaan om ontwikkelingen te faciliteren. Volgens hen is met het bestemmingsplan, met name gekoppeld aan de toepassing van de coördinatieregeling, en de omgevingsvergunning net zoveel mogelijk. Sterker nog, het projectuitvoeringsbesluit kent een aantal nadelen ten opzichte van die planvormen, die ervoor zorgen dat er weinig gebruik van wordt gemaakt.
Ten eerste is dat de reikwijdte van dit besluit. Het projectuitvoeringsbesluit is in tegenstelling tot het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning alleen te gebruiken voor woningbouw en voor 'nader aan te wijzen projecten van maatschappelijke betekenis, zoals zorginstellingen en (ander) maatschappelijk vastgoed'. Bij woningbouw gaat het om 12 tot 1.500 woningen bij één ontsluitingsweg, en 12 tot 2.000 woningen bij twee ontsluitingswegen. Deze bovengrenzen zijn zo gekozen dat er geen problemen ontstaan met de m.e.r-regeling en met de regels voor luchtkwaliteit[17], de ondergrens is een (tamelijk willekeurige) politieke keuze geweest.
Sommige gemeenten (waaronder Apeldoorn) geven aan dat de integratie van uitvoeringsbesluiten en planologisch besluit ervoor zorgt dat er nauwelijks fasering mogelijk is; alles moet op één moment duidelijk zijn (zie ook Barkhuysen et al. 2011). Dit terwijl ontwikkelaars soms eerst planologische zekerheid willen alvorens tot concretere invulling over te gaan. Bij de omgevingsvergunning en het bestemmingplan is meer fasering mogelijk. De Kleuver (2011) zegt in dit verband dan ook dat het projectuitvoeringsbesluit alleen geschikt is voor simpele plannen met niet te veel vergunningen.

Daarnaast heeft het projectuitvoeringsbesluit, net als de omgevingsvergunning, en in tegenstelling tot een bestemmingsplan, een eenmalige werking (Spijker 2011: 120). Na afwijking van het bestemmingsplan en verlening van de vergunning(en) heeft het besluit geen rechtsgevolgen meer; toekomstige vergunningen kunnen er niet aan worden getoetst.
Tot slot zou betoogd kunnen worden dat er met het projectuitvoeringsbesluit een aantal besluiten niet geïntegreerd kunnen worden. Het gaat hier om drie besluiten die worden genoemd in artikel 2.10 Chw: toestemming op grond van de Flora- en Faunawet, toestemming op grond van de Monumentenwet (Hoofdstuk V, paragraaf 3) en toestemming op grond van de Waterwet (artikel 6.5 onder c). Maar volgens Spijker (2011: 126) zouden deze aanvullend 'gecoördineerd' kunnen worden door toepassing van de coördinatieregeling uit de Wro. Eerst wordt dan de coördinatieregeling gebruikt en vervolgens wordt een projectuitvoeringsbesluit vastgesteld dat alle overige besluiten vervangt. Met de coördinatieregeling wordt een afspraak tussen de verschillende overheidslagen gemaakt om toetsing parallel te laten verlopen, waardoor de reguliere inspraak-, besluit- bezwaar- en beroepsmogelijkheden vervallen, maar de bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen niet.

Echter, er zijn ook besluiten die wel in het projectuitvoeringsbesluit opgenomen kunnen worden, maar niet in de omgevingsvergunning (zie tabel 1.2). Hiermee komen we bij een voordeel van het projectuitvoeringsbesluit. In tegenstelling tot de omgevingsvergunning kunnen in het projectuitvoeringsbesluit ook het besluit tot vaststelling van hogere grenswaarden, de monumentenvergunning ex artikel 11 Monumentenwet en het onteigeningsbesluit worden geïntegreerd (Spijker 2011: 126). Het projectuitvoeringsbesluit Plaspoelstraat in Leidschendam-Voorburg voorziet bijvoorbeeld in hogere grenswaarden op grond van de Wet geluidhinder.
Daarnaast wordt tijdwinst genoemd als argument om juist wel voor een projectuitvoeringsbesluit te kiezen, onder andere omdat er geen beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk is, maar beroep in slechts één instantie bij de Afdeling, in tegenstelling tot de omgevingsvergunning (zie ook Spijker 2011: 112).
Een voordeel van het projectuitvoeringsbesluit, dat ook te maken heeft met tijdswinst, is de toepasbaarheid van de bestuursprocesrechtelijke bepalingen uit Hoofdstuk 1 van de Chw, die verder in principe alleen gelden wanneer woningbouwprojecten meer dan 20 woningen bevatten[18] – uitaard naast andere 'gebiedsontwikkelingen en werken van lokaal en regionaal belang' en alle andere categorieën van projecten uit Bijlage 1 van de Chw.
Samenhangend met het argument van tijdwinst kan als voordeel worden genoemd dat het bij het projectuitvoeringsbesluit gaat om één besluit en één bevoegd gezag (Spijker 2011: 125). Dit is een voordeel ten opzichte van de coördinatieregeling, waarbij de gemeenteraad bevoegd is ten aanzien van het bestemmingsplan en het college van B en W ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten. Het projectuitvoeringsbesluit is daarmee op dit punt vergelijkbaar met de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmings-

plan. Toch is het, zoals eerder aangegeven, de vraag of één besluit wel altijd een voordeel is. Fasering van besluiten is immers onmogelijk.

Gebiedsontwikkelingsplan[19]

Een 'nieuw' argument voor het bestemmingsplan, is de mogelijkheid die het bestemmingsplan biedt om op basis van artikel 2.2 Chw een gebiedsontwikkelingsplan te bevatten voor zogenoemde 'ontwikkelingsgebieden'. Deze mogelijkheid staat niet open bij het gebruik van een omgevingsvergunning of projectuitvoeringsbesluit. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit argument slechts een bescheiden rol gespeeld kan hebben bij de keuze voor een bestemmingsplan. Er zijn immers een paar aangewezen ontwikkelingsgebieden en nog minder vastgestelde gebieds-ontwikkelingsplannen. Nuland-Oost in Maasdonk heeft het eerste en tot nu toe enige vastgestelde gebiedsontwikkelingsplan (zie ook Brans 2011).
Dit plan kan worden vastgesteld voor een 'ontwikkelingsgebied' als onderdeel van dat bestemmingsplan. Het gebiedsontwikkelingsplan kan twee functies hebben. Ten eerste kan het gaan om herverdeling van de milieugebruiksruimte, bijvoorbeeld door onbenutte ruimte in milieuvergunningen van bedrijven terug te nemen of een bedrijf voor te schrijven voorzieningen tegen milieuhinder te treffen. Ten tweede maakt het gebiedsontwikkelingsplan het mogelijk om tijdelijk, dat wil zeggen voor een periode van maximaal tien jaar, af te wijken van de normen op het gebied van bodem, water(kwaliteit), geluid, geur, stank, lucht en externe veiligheid (Brans 2011: 21). In die periode moeten maatregelen worden genomen die de strijdigheid met de normen op kunnen heffen. Bij maatregelen moet worden gedacht aan minnelijke verwerving; verwerving via onteigening; minnelijke verwerving inclusief verplaatsing; geluidwerende of geurbeperkende voorzieningen bij, op of in een gebouw; een geluidsscherm; of aanpassen van een vergunning (Eysbach 2011).
Om gebruik te kunnen maken van het gebiedsontwikkelingsplan moeten ontwikkelingsgebieden als zodanig worden aangemerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur. Tot nu toe zijn er twee tranches geweest waarin ontwikkelingsgebieden zijn aangewezen. In de eerste tranche zijn Rotterdam Stadshavens, Deventer Spoorzone, Zwolle Spoorzone en Zaanstad Midden aangewezen. In de tweede tranche zijn daar Almere Centrum Weerwater, Amsterdam Buiksloterham, Doetinchem Hamburgerbroek, Maasdonk Nuland-Oost en Soesterberg-Noord aan toegevoegd.
Momenteel vindt besluitvorming over de derde tranche plaats. Van de casusgemeenten hebben Apeldoorn, Amersfoort zich hiervoor aangemeld, voor de Kanaalzone, respectievelijk de Kop van Isselt[20] en het centrum. De gemeente Zundert bereidt een aanvraag voor een gebiedsontwikkelingsplan voor en hoopt in de vierde tranche mee te gaan.
De gemeente Apeldoorn heeft de Kanaalzone aangemeld als ontwikkelingsgebied – het project staat ook al in Bijlage II van de Chw – omdat ze verwacht dat dit gebruikt kan worden voor het tijdelijk vergroten van de milieugebruiksruimte. In een van de deelgebieden van de Kanaalzone is woningbouw voorzien nabij een milieuhinder veroorzakend bedrijf. De gemeente heeft geen overeenstemming kunnen bereiken met dit bedrijf over verwerving of verplaatsing, maar wil de woningbouwontwikkeling hier

niet op stuk laten lopen. De tien jaar tussen vaststelling van het gebiedsontwikkelingsplan en het moment waarop aan de norm moet zijn voldaan wil de gemeente gebruiken om maatregelen te treffen. In eerste instantie bronmaatregelen en wanneer dat niet lukt zal worden overgegaan tot verwerving, minnelijk dan wel via onteigening.
De aanmelding van Amersfoort voor het industrieterrein 'Kop van Isselt' is voornamelijk om opties open te houden. Het is nog niet duidelijk of uitstel van het voldoen aan de milieunormen in dit specifieke geval de haalbaarheid van het plan vergroot. Opvallend argument voor aanmelding is dat Amersfoort daarmee onderdeel wordt van een kennisnetwerk van gemeenten die te maken hebben met soortgelijke problemen. Door de crisis is de realisering van het plan overigens nu onzeker.
De gemeente Zundert is wel van plan het gebiedsontwikkelingsplan daadwerkelijk te gebruiken. De vernieuwing van de dorpskern wordt gehinderd door de grote hoeveelheid verkeer die nu dwars door het centrum rijdt. Dit geeft problemen met luchtkwaliteit, geluidhinder en externe veiligheid. Door de aanleg van een rondweg is het aannemelijk dat de komende jaren deze overlast aanzienlijk zal afnemen. Door een gebiedsontwikkelingsplan te gebruiken, mag de gemeente tijdelijk van de milieunormen afwijken en kan de vernieuwing van het centrum parallel lopen met de aanleg van de rondweg in plaats van hierop te moeten wachten.
Het gebiedsontwikkelingsplan is een interessant experiment, zeker in het licht van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte bij gebiedsontwikkelingsprojecten, iets waar in de praktijk behoefte aan lijkt te zijn (Sorel et al. 2011). De gemeente Amsterdam geeft aan het een in beginsel interessant instrument te vinden. Niet zozeer vanwege een versnelling van de planvorming, wel vanwege de mogelijkheid te faseren en om opbrengsten naar voren te halen en kosten naar achteren te schuiven in de tijd. Daarbij wordt echter wel de kanttekening gemaakt dat onder de huidige economische omstandigheden het verdienvermogen van plannen laag is en daarmee het gebruik van dit instrument een groot risico inhoudt. Ook de effectiviteit en de juridische houdbaarheid[21] zullen in de praktijk nog bewezen moet worden. De werking ervan zal in de *Balans voor de Leefomgeving* (te verschijnen 2012) verder worden verkend.

1.3.2 Gebruik beheersverordening en conserverend bestemmingsplan

Voor het herbevestigen van bestaand grondgebruik, dan wel het bestaande planologisch regime, bestaan twee mogelijkheden: een bestemmingsplanherziening en een beheersverordening. De beheersverordening wordt nauwelijks gebruikt. Volgens onze informatie zijn er in de periode tussen de inwerkingtreding van de wet en 1 juli 2011 slechts 9 beheersverordeningen vastgesteld (zie tabel 1.4). Blijkbaar is de beheersverordening niet interessant in vergelijking met een conserverend bestemmingsplan. Waar komt dat door? Deze vraag is extra relevant omdat er is geopperd om in de Omgevingswet het bestemmingsplan te vervangen door een omgevingsverordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011).

Tabel 1.4
Vastgestelde beheersverordeningen tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2011

Gemeente	Naam plan
Den Haag	Westduinpark
Den Haag	Wittebrug-Westbroekpark
Geldrop-Mierlo	RBV locaties in het buitengebied van de gemeente Geldrop-Mierlo
Gorinchem	Lingehaven
Heerenveen	Westzijde van de Abe Lenstraboulevard, tussen de nummers 44 en 50, te Heerenveen
Heerenveen	Beheersverordening Vulcanus 26 IBF
Landgraaf	De Streep e.o.
Zaanstad	Beheersverordening projectbesluiten 2009[1]
Zundert	Buitengebied Rijsbergen

Bron: *Staatscourant*, gemeentelijke sites, www.ruimtelijkeplannen.nl en interviews

[1] De beheersverordening van Zaanstad bestaat uit 33 (ongewijzigde) projectbesluiten.

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.
Een aantal gemeenten heeft principiële, rechtspolitieke bezwaren tegen de beheersverordening omdat er in het geval van een verordening geen rechtsbescherming is (dit volgt uit artikel 8:2 sub a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb); zie ook Van Buuren 2008: 143). In de gemeente Maastricht was het reden om af te zien van een beheersverordening voor de dorpen Borgharen en Itteren. De gemeente vond dat ze niet aan de burger uit kon leggen dat de gemeente een plan ging opstellen waar geen rechtsbescherming aan gekoppeld is. Dit paste niet bij de voorkeur van de wethouder voor een planproces waarin communicatie en participatie centraal staan. Voor de gemeente Noordoostpolder, alhoewel niet toegepast, is dit echter geen doorslaggevend bezwaar om geen beheersverordening te maken. De beheersverordening verandert niets aan de huidige situatie is het argument.
De gemeente Zundert, in het bezit van één beheersverordening, brengt tegen het argument van een gebrekkige rechtsbescherming in, dat de verordening in de gemeenteraad wordt besproken. Daarbij merkt de gemeente Zundert op dat wanneer er een fout is gemaakt, of de verordening een onredelijke bepaling bevat, een getroffene te allen tijde nog naar de burgerlijke rechter kan. Deze kan de betreffende passage onverbindend verklaren. Bovendien kan de gemeente een projectafwijkingsbesluit nemen als ze medewerking wil verlenen aan een ruimtelijke ontwikkeling die niet past in de beheersverordening.
Daarnaast zeggen sommige gemeenten dat ze zelden of nooit een gebied hebben waar zich geen ontwikkeling voordoet of zal voordoen. Echte 'laagdynamische gebieden' zijn er weinig. Een beheersverordening laat geen ruimte om die ontwikkelingen mee te nemen – tenzij deze ook al onder het voorafgaande bestemmingsplan mogelijk werden gemaakt – of om flexibiliteitsbepalingen (zoals een wijzigingsbevoegdheid) op te nemen

om ze eventueel later mogelijk te maken. Schouwen-Duiveland vindt het bijvoorbeeld belangrijk om in het bestemmingsplan voor het buitengebied ruimte voor nieuwe ontwikkelingen te laten. Ook de Noordoostpolder gebruikt dit argument. Daarbij komt dat de gemeente Noordoostpolder vanuit het oogpunt van actualisering terug wil naar minder plannen waardoor bestemmingsplannen een groter gebied beslaan. Dit past niet bij het isoleren van 'laagdynamische gebieden'.
Daarbij verwachten sommige gemeenten dat het maken van een beheersverordening bijna net zo veel werk en tijd kost als een bestemmingsplan. Ook voor een beheersverordening moeten soms voorbereidende onderzoeken worden gedaan, en ook vergt de beheersverordening een gedetailleerde inventarisatie van het bestaande grondgebruik. En ook een beheersverordening bestaat uit een plankaart, een toelichting en voorschriften. Voor een echt laagdynamisch gebied als de Oosterschelde zou de gemeente Schouwen-Duiveland een beheersverordening kunnen opstellen. Het is echter een kleine moeite dit gebied meteen mee te nemen in het bestemmingsplan buitengebied. Ook de Noordoostpolder, die met het IJsselmeer een vergelijkbare situatie heeft, vond het praktischer de planologische regeling voor dit water meteen mee te nemen in het bestemmingsplan.
In lijn hiermee kan ook als argument worden genoemd – de gemeente Amsterdam bracht dit naar voren – dat een beheersverordening tot rechtsonduidelijkheid leidt. Wanneer een bestemmingsplan onherroepelijk wordt, is er min of meer duidelijkheid over het planologische regime; dit staat bij de vergunningverlening niet meer ter discussie. Op basis van het vigerende bestemmingsplan moet een verzoek dat past binnen het plan worden toegestaan en moet een verzoek dat niet past worden afgewezen (het limitatief-imperatieve stelsel). Zoals hierboven al werd vermeld, is op basis van de Algemene wet bestuursrecht tegen het vaststellen van een beheersverordening geen rechtstreeks beroep mogelijk bij de bestuursrechter. De verordening wordt daardoor nooit onherroepelijk. Bijvoorbeeld in het geval dat een verzoek voor een omgevingsvergunning op grond van die verordening wordt geweigerd (of bij een ander juist wordt toegestaan), kan de motivering voor het opstellen van een beheersverordening worden aangevochten. De beheersverordening wordt daarmee door een bezwaar tegen het weigeren van een omgevingsvergunning op dat specifieke onderdeel zélf ter discussie gesteld en kan door de bestuursrechter onverbindend worden verklaard.
Daarnaast is er nog een pragmatisch argument. Gemeenten geven aan ervaring te hebben met bestemmingsplannen; deze sluiten aan bij een historisch gegroeide werkpraktijk. Mogelijk dat hier verandering in komt. De VNG is recent gekomen met een modelbeheersverordening waarin de (on)mogelijkheden van het instrument worden geschetst. Wellicht dat dit wat weerstand bij gemeenten weg kan nemen. De gemeente Utrecht heeft reeds besloten een groot aantal beheersverordeningen vast te stellen om op die manier te kunnen voldoen aan de actualiseringsverplichting.
De gemeente Maastricht geeft de voorkeur aan het verlengingsbesluit ten aanzien van een bestemmingsplan. In de dorpen rond Maastricht zijn vaak geen ontwikkelingen voorzien. Hierbij aansluitend kan nog worden opgemerkt dat de beheersverordening, net als de omgevingsvergunning, een relatief nieuwe figuur is, waarvan op voorhand

nog niet volledig duidelijk is wat wel en wat niet juridisch houdbaar is. Gemeenten vallen vooral over het begrip 'geen ruimtelijke ontwikkelingen'.
Om al deze pragmatische en principiële redenen geven vrijwel al onze gesprekspartners de voorkeur aan het bestemmingsplan boven de beheersverordening. Wel kan een aantal gemeenten, zoals Grootegast en Zundert, zich voorstellen dat als de actualisering op orde is en de plannen opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden, zij gebruik maken van de beheersverordening (mits dan nog onderdeel van het wettelijk kader). De laagdynamische gebieden kunnen dan via een procedure die het bestuursapparaat weinig belast, worden voorzien van een adequate planologische regeling.

Ook al is de beheersverordening aanzienlijk minder populair dan het conserverende bestemmingsplan, toch is er een aantal vastgesteld. Welke redenen hadden gemeenten hiervoor?
In de vorige rapportage gaven we al aan dat de gemeente Den Haag relatief actief is als het gaat om beheersverordeningen, met name voor monofunctionele gebieden als parken en duingebieden. De gemeente hoopt hiermee efficiëntiewinst te behalen voor het actualiseringstraject. De gemeente stelde zich op het standpunt dat zeer kleine ingrepen passen in de beheersverordening en dat indien er zich toch grotere ontwikkelingen mochten voordoen ze altijd kan verzoeken om een projectafwijkingsbesluit of buiten toepassingverklaring van de beheersverordening.
In de vorige rapportage bleek ook dat de gemeente Heerenveen een beheersverordening had gemaakt ter overbrugging van de periode tussen een projectbesluit en een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan. Hiermee probeerde de gemeente legesverlies te voorkomen. Die 'functie' van de beheersverordening is met de komst van de Chw overbodig geworden. Opvallend in dit verband is ook de gemeente Zaanstad die een 'paraplubeheersverordening' heeft gemaakt om 33 projectbesluiten voor langere tijd planologisch te verankeren.
Van de geïnterviewde gemeenten heeft alleen Zundert een beheersverordening vastgesteld. De verordening is bedoeld ter overbrugging. Na de fusie van de gemeenten Rijsbergen en Zundert was er behoefte om snel een actueel planologisch regime op te stellen voor een deel van het buitengebied. Een bestemmingsplan vroeg op dat moment om een te zware procedure en een 'voorbereidingsbesluit' bood slechts tijdelijk soelaas. De beheersverordening, als 'bestemmingsplan-light', bood in dit geval een pragmatische tijdelijke oplossing (zie ook Klaassen 2011: 97). De verordening van Zundert conserveert voornamelijk de feitelijke situatie en legt deels de (nog) beschikbare planologische ruimte vast.

1.3.3 Veroudering bestemmingsplannen

Noch in de vorige rapportage, noch in deze hebben we zelf kwantitatieve data verzameld over de mate van veroudering van bestemmingsplannen onder de Wro. De VROM-inspectie heeft dit recent wel gedaan (VROM-inspectie 2011a). Hieruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten verwachten dat op 1 juli 2013 al hun bestemmingsplannen actueel zullen zijn. Dat vraagt echter de komende jaren nog wel een forse inspanning.

Voor het onderzoek heeft de inspectie een enquête afgenomen onder alle gemeenten. Daaruit komt naar voren dat gemeenten momenteel ongeveer halverwege zijn; 49 procent van alle bestemmingsplannen is voor 1 juli 2003 onherroepelijk geworden en moet dus voor 1 juli 2013 zijn herzien. In termen van oppervlakte betreft de opgave nog 53 procent. Het buitengebied blijft daarbij het meest achter. Van het grondgebied dat nog niet is voorzien van een actueel plan is meer dan de helft (67 procent) buitengebied. Gemeenten geven in de enquête verder aan dat zij streven naar een forse reductie van het aantal bestemmingsplannen. Twee derde van de gemeenten geeft aan na de actualisatie nog maar 20 of minder bestemmingplannen te willen hebben. Nu heeft nog 40 procent van de gemeenten 20 of minder plannen.

Actualisering in de praktijk

De bevindingen over de actualisatie uit de enquête van de VROM-inspectie komen overeen met wat de gemeenten aangaven die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. De gemeente Amsterdam weet zeker dat de actualisatie niet op 1 juli 2013 klaar is. De plannen die dan echt verouderd zijn, betreffen voornamelijk groenstroken langs infrastructuur.

Het achterblijven van het buitengebied bij de actualisering kan verklaard worden doordat gemeenten de actualisering prioriteren op basis van het risico leges mis te lopen. Gebieden waar nog veel ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien (zoals bedrijventerrein met uitbreidingsmogelijkheden) krijgen voorrang.

Naast de legessanctie en de wens te voldoen aan de wettelijke regeling, geven gemeenten in de gesprekken ook andere redenen om de plannen te actualiseren. Grootegast, Amersfoort en Schouwen-Duiveland hadden bijvoorbeeld al ruim voor de inwerkingtreding van de Wro een begin gemaakt met de actualisering. De belangrijkste reden hiervoor was dat die gemeenten het overzicht langzamerhand kwijt waren. Ook het uniformeren van regels wordt als argument genoemd. In Zundert kwamen soms twee regelingen in één straat voor, terwijl daar ruimtelijk gezien geen goede reden voor was. In Grootegast was een vermaning van de inspectie reden om te gaan actualiseren. In Súdwest Fryslân vond men de oude plannen te weinig flexibel.

1.4 Versnelling planologische besluitvorming

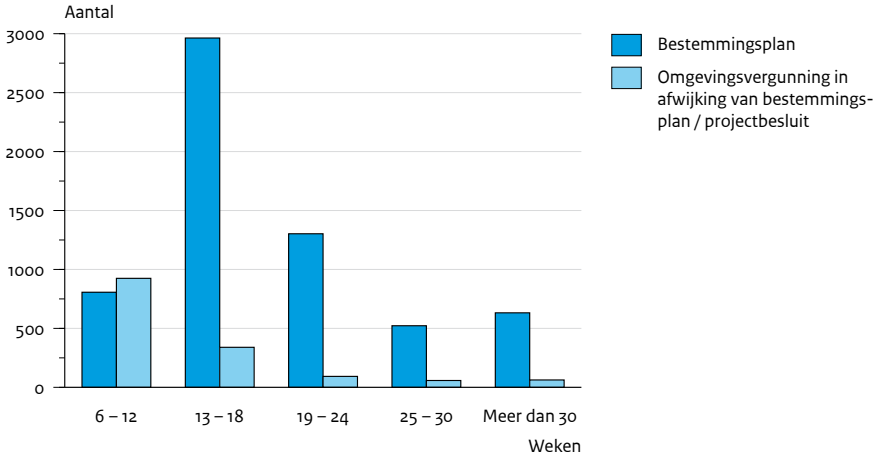
Een ander doel van de Wro is om de planologische besluitvorming te versnellen. We hebben gekeken naar hoe de duur van het bestemmingsplan, het projectbesluit/de omgevingsvergunning en het projectuitvoeringsbesluit zich verhoudt tot die van het bestemmingsplan en de vrijstellingsmogelijkheden onder de WRO.

Alleen kijken naar het formele besluitvormingsproces 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 planologisch besluit.

Figuur 1.3

Doorlooptijd bestemmingsplannen en projectbesluitprocedures onder Wro, 2008 – juni 2011

Van ontwerp tot (gewijzigde) vaststelling



Bron: *Staatscourant*; bewerking PBL

1.4.1 Duur bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures

Op basis van de publicatie van enerzijds ontwerpbestemmingsplannen, ontwerp-projectbesluiten / -omgevingsvergunningen en -projectuitvoeringsbesluiten, en anderzijds de (al dan niet gewijzigde) vaststelling van deze planfiguren, kan de duur van het formele deel van de procedure worden gemeten. In het geval van bestemmings-plannen onder de WRO betekent dit de duur tussen het ontwerpbestemmingsplan en het goedkeuringsbesluit door Gedeputeerde Staten. Nu, met de Wro, is het de tijd tussen het ontwerpbesluit en de vaststelling daarvan door de gemeenteraad, of in voorkomende gevallen bij de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmings-plan, het college van B en W.
In figuur 1.3 is een verdeling te zien van alle Wro-bestemmingsplannen (6.228 in totaal) en omgevingsvergunningen / projectbesluiten (1.479 in totaal), waarvoor we beide publicatiedata hadden. De periode is minimaal 6 weken; dit is de termijn dat het ontwerpbestemmingsplan of -projectbesluit / -omgevingsvergunning ter inzage ligt[22].

De duur van het bestemmingsplan- en het omgevingsvergunningsproces is bekort ten opzichte van die van het bestemmingsplan onder de WRO. Wel is de gemiddelde duur ten opzichte van de eerste rapportage iets langer. Na de eerste anderhalf jaar was de gemiddelde procestijd voor het bestemmingsplan 19 weken, tegen 12 voor het

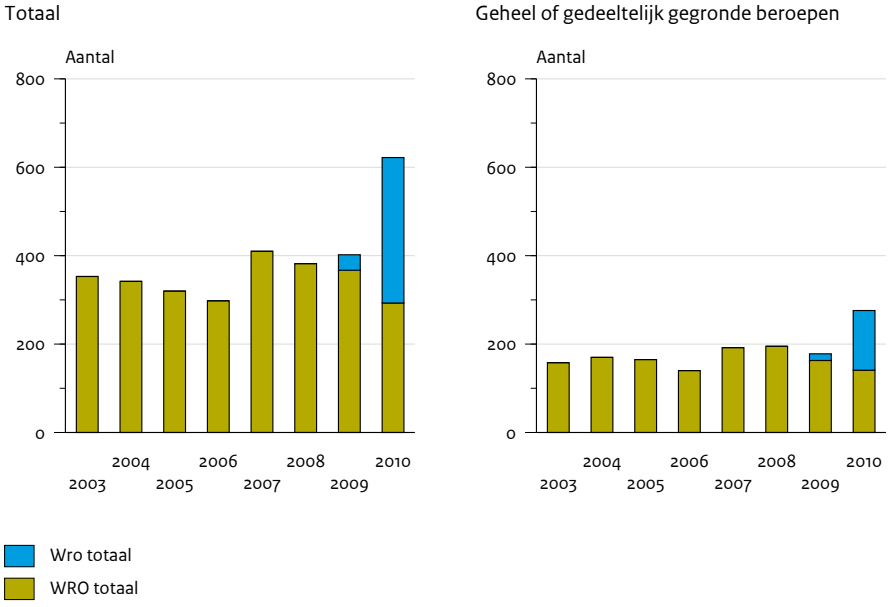
projectbesluit, hetgeen het gemiddelde op 17 weken bracht (PBL 2010). Inmiddels, ruim een jaar later, zien we dat de gemiddelden naar boven moeten worden bijgesteld. Het bestemmingsplan neemt gemiddeld 20 weken in beslag daar waar de omgevingsvergunning / het projectbesluit 13,5 weken kost. Het totale gemiddelde komt hiermee op ruim 18,5 weken. Dit is nog altijd ruim sneller dan de bestemmingsplanprocedure onder de oude WRO (van 46 weken) (PBL 2010). De hogere gemiddelde procestijden worden veroorzaakt doordat bij onze eerdere meting over 2008-2009 de langere/complexere plannen nog niet konden worden meegenomen.
Wat overigens in deze cijfers niet is meegenomen is dat na (gewijzigde) vaststelling van het bestemmingsplan nog een bekendmakingstermijn van 6 weken geldt om de provincie en/of het Rijk in de gelegenheid te stellen een reactieve aanwijzing te geven. Daarna begint de beroepstermijn. Informeel regelen gemeenten dit overigens door de provincie en de VROM-inspectie twee weken te geven, waarna de gemeente ervan uit mag gaan dat er geen aanwijzing meer komt. Maar formeel kan er in die zes weken eigenlijk nog geen omgevingsvergunning worden afgegeven.
De kortere procesduur van de omgevingsvergunning en het projectbesluit ten opzichte van het bestemmingsplan heeft zeer waarschijnlijk te maken met het feit dat gemeenten die gebruik maken van deze mogelijkheid de verantwoordelijkheid hebben gelegd bij college van B en W in plaats van de gemeenteraad. 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.
Tot slot is het nog relevant om te kijken naar de snelheid van het projectuitvoeringsbesluit. Voor de vijf vastgestelde projectuitvoeringsbesluiten geldt een gemiddelde procesduur tussen ontwerp en vaststelling van 18,4 weken. Spijker (2011: 116) spreekt van een versnelling, maar het is de vraag waar het projectuitvoeringsbesluit dan tegen is afgezet. Het is immers qua tijdsduur vergelijkbaar met het bestemmingplan – zij het dat dan niet het planologisch besluit en de uitvoeringsbesluiten geïntegreerd zijn – en langzamer dan de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan.

Versnelling ten opzichte van de vrijstellingspraktijk?
Met de versnelling van onder andere de bestemmingsplanprocedure is niet automatisch de planologische besluitvorming in zijn totaliteit versneld. Daarvoor moeten we ook kijken naar het verschil met de vrijstellingen onder de WRO. Gemeenten gaven in de eerste rapportage vaak aan dat artikel 19 lid 1 en lid 2 WRO worden gemist, omdat de totstandkoming sneller zou zijn dan het huidige bestemmingsplan en het projectbesluit/de omgevingsvergunning (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.
Voor artikel 19 lid 1 WRO geldt, net als bij het bestemmingsplan (Wro) en de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, 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 duurde het maximaal 26 weken voordat er een definitieve beslissing werd 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 20 weken die wij met behulp van de Staatscourant bij het bestemmingsplan hebben gemeten, en zeker dan de 13,5 weken bij het projectbesluit, is dus klein. Het is veel waarschijnlijker dat de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan (Wro) sneller zijn dan artikel 19 lid 1 WRO.
Bij artikel 19 lid 2 WRO ligt het anders. Ook hier was de minimale termijn voor inzage 6 weken. Daarna volgde een maximale termijn van 8 weken waarbinnen het besluit moest worden genomen, 5 weken korter dan het huidige bestemmingsplanproces en net zo lang als de omgevingsvergunning. Het is dus zeer waarschijnlijk dat de gemiddelde doorlooptijd van artikel 19 lid 2 WRO sneller was dan die van het huidige bestemmingsplan, maar nauwelijks sneller dan de omgevingsvergunning.

Duur en belang vooroverleg
Vooroverleg bij een bestemmingsplan is verplicht (artikel 3.1.1 Bro)[23]. Het belang en de duur van het vooroverleg lijken niet wezenlijk veranderd te zijn door de Wro. Gemeenten die wij spraken zeggen dat ze structureel overleg hebben met de provincie en dat dit niet afwijkt van de situatie onder de WRO. Gemeenten geven aan hier belang aan te hechten omdat het vaak conflicten voorkomt en daarmee zienswijzen, en eventueel zelfs reactieve aanwijzingen, afwendt.
Voor het overleg met de VROM-inspectie komt eenzelfde beeld naar voren. De geïnterviewde gemeenten merken een grote mate van terughoudendheid van de VROM-inspectie wat betreft de 'bemoeienis' met hun plannen. De VROM-inspectie geeft zelf aan dat het nog efficiënter kan (VROM-inspectie 2011b). Bijna de helft van de gemeenten stuurt standaard elk bestemmingsplan naar de VROM-inspectie, terwijl deze per brief aan elke gemeente heeft aangegeven in welke gevallen de gemeente wel en in welke gevallen ze niet worden geacht iets op te sturen.
Over de rol van de provincie sinds de nieuwe Wro wisselt het beeld. De overgang van het Streekplan naar de provinciale verordening heeft volgens sommige gemeenten tot meer duidelijkheid vooraf geleid, wat het planproces ten goede is gekomen. Er zijn in sommige provincies (zoals Limburg, Utrecht en Zeeland) richtlijnen of structureel overleg met 'accountmanagers' over wanneer de provincie wel of niet (verder) betrokken hoeft te worden bij het vooroverleg. Andere gemeenten (Amsterdam / Noord-Holland en Grootegast / Groningen) wijzen op het restrictieve karakter van de provinciale verordening. Zij moeten bijvoorbeeld vanwege de vele verboden in de verordening veel vaker een ontheffing bij de provincie aanvragen, of reeds tijdens het vooroverleg gedetailleerde plannen voorleggen.
In Brabant heeft de provincie zich uit de kernen teruggetrokken, maar is de bemoeienis met het ruimtelijk beleid in het buitengebied juist verscherpt. In die provincie wordt momenteel een discussie gevoerd tussen gemeenten en provincie over mogelijke aanpassingen van de verordening.

Figuur 1.4
Aantal uitspraken over bestemmingsplannen door Raad van State



Bron: Raad van State, bewerking PBL

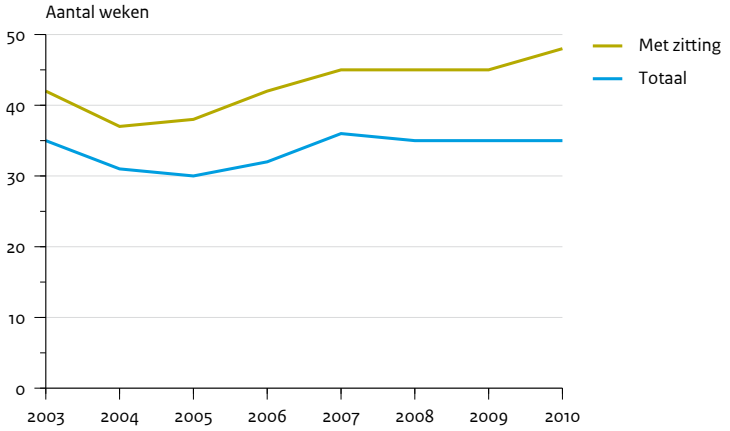
1.4.2 Aantal en duur beroepsprocedures

Na vaststelling van het bestemmingsplan hebben belanghebbenden, waaronder provincies 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.
Bij de beroepsprocedures richten we ons alleen op beroep tegen het bestemmingsplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit in verband met data-beschikbaarheid. Tegen omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan is, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb), beroep in twee instanties mogelijk. De eerste instantie is de rechtbank, de tweede de Raad van State. Niet alle zaken bij de rechtbank worden (centraal) gepubliceerd. Van de beroepszaken tegen het bestemmingsplan kan wel een landsdekkend beeld worden geschetst (zie figuur 1.4).

De komst van de Wro heeft voor veel extra zaken gezorgd. Dit is toe te rekenen aan een aantal factoren. De eerste, en vermoedelijk belangrijkste, behelst het wegvallen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten. De bezwaren van belanghebbenden konden onder de oude WRO nog worden meegenomen door de provincie – na vaststelling van het bestemmingsplan kon eenieder die 'zienswijzen' bij de raad had ingediend

Figuur 1.5
Doorlooptijd beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen

Van beroep tot uitspraak



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

'bedenkingen' indienen bij Gedeputeerde Staten. Nu moeten ze na vaststelling direct in beroep. Dit is volgens de verwachting die wij en verschillende betrokkenen bij de ruimtelijke ordening uitspraken bij de voorbereiding van de ex-durante evaluatie Wro (Buitelaar & Sorel 2009; PBL 2010). Daarnaast moeten provincies, maar ook het Rijk, in voorkomende gevallen *zelf* in beroep bij de Raad van State, in plaats van goedkeuring te onthouden.

Daarnaast zijn er in de periode na 1 juli 2008 verhoudingsgewijs meer bestemmingsplannen goedgekeurd dan daarvoor. Dit heeft te maken met het wegvallen van artikel 19 en de relatieve onaantrekkelijkheid van zijn alternatief: het projectbesluit / de omgevingsvergunning. Want daarbij verloopt beroep in eerste instantie via de rechtbank in plaats van direct bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De derde categorie behelst beroepszaken die het gevolg zijn van noviteiten in de Wro. Hierbij moet vooral worden gedacht aan bestemmingsplannen die vergezeld gaan van een exploitatieplan. Een exploitatieplan bevat vele inschattingen van kosten en van inbrengwaarden van de grond. Met name omtrent die laatste kan de nodige discussie ontstaan. Dit is ook gebeurd en heeft geleid tot een aantal beroepszaken (zie ook Hoofdstuk 2). Het aantal gegronde beroepen is overigens door de jaren heen tamelijk stabiel en varieert tussen de 45 en 50 procent. Van een achteruitgang van de juridische kwaliteit van bestemmingsplannen door het wegvallen van de extra 'check' door de provincie, hetgeen door sommigen werd verwacht (zie Buitelaar & Sorel 2009), lijkt dus geen sprake.

De stijging van het aantal zaken lijkt ook invloed te hebben op de gemiddelde duur van beroepszaken (zie figuur 1.5). Opvallend is de geleidelijke toename van de gemiddelde duur dat een bestemmingsplan bij de Raad van State in behandeling is. In 2010 duurde een uitspraak met zitting gemiddeld 48 weken, wat gemiddeld drie weken langer is dan in de periode 2007-2009, maar nog altijd binnen de termijn van een jaar zoals gesteld in de Wro (artikel 8.2 lid 3 Wro).

Invloed bestuursprocesrechtelijke bepalingen uit Hoofdstuk 1 Chw

De Crisis- en herstelwet bevat een aantal bestuurprocesrechtelijke bepalingen die erop gericht zijn het planproces van projecten te versnellen en de kans op vernietiging van besluiten te verkleinen. Dit geldt voor ruimtelijke en infrastructurele projecten zoals gedefinieerd in Bijlage I van de Chw, alsmede voor projecten die met naam zijn genoemd in Bijlage II, de projectuitvoeringsbesluiten en de gebiedsontwikkelingsplannen en de lokale projecten van nationale betekenis.

Vrijwel alle bepalingen uit Hoofdstuk 1 hebben betrekking op beroep, alleen afdeling 3 en 4 van hoofdstuk 1 hebben betrekking op het besluitvormingsproces daaraan voorafgaand.[24] Tot op heden is het effect van de bestuursprocesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 van de Chw op de juridisch-planologische praktijk gemiddeld genomen beperkt[25]. Op basis van een grondig onderzoek naar Hoofdstuk 1 (Marseille et al. 2011)[26] weten we dat er tot 1 oktober 2011 58 uitspraken zijn gepubliceerd ten aanzien van besluiten waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing was. Het gaat hier om zowel hoofdzaken als voorlopige voorzieningen, en om zowel zaken in eerste aanleg als om hoger beroep.

Echter, niet alle zaken die door de rechtbank worden behandeld worden gepubliceerd. Daarom beperken we ons tot de zaken die in eerste en enige aanleg door de ruimtelijkeordeningskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden behandeld. Volgens Marseille et al. (2011) gaat het dan om 37 van de 58 uitspraken. Bij 29 van die 37 uitspraken gaat het om bestemmingsplannen of inpassingsplannen. Als we die 29 uitspraken afzetten tegen de in totaal 1.479 uitspraken tegen bestemmingsplannen en projectuitvoeringsbesluiten, in diezelfde periode, dan komen we uit op slechts 2 procent van alle uitspraken.

Doordat het aantal uitspraken waarop de Chw van toepassing was tot op heden zeer beperkt is, is de invloed van de bestuurprocesrechtelijke bepalingen uit Hoofdstuk 1 ook beperkt te noemen. We kijken hieronder in welke mate specifieke bepalingen uit Hoofdstuk 1 binnen de Chw-uitspraken aan de orde zijn geweest.

Het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw) – erop gericht dat belanghebbenden zich niet beroepen op rechtsregels die er niet toe strekken hun belang te beschermen – heeft tot op heden beperkt invloed op uitkomsten van de uitspraken in het kader van de Chw. De rechter dient de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste ambtshalve te toetsen. De gemeente Amsterdam geeft aan dat hierdoor de snelheidswinst door de invoering van dit beginsel voor de gemeente twijfelachtig is. De gemeente moet nog steeds een inhoudelijk verweerschrift opstellen en loopt daarbij de kans dat de rechtsregel toch wel het belang van de burger betreft.

Van de 58 uitspraken die door Marseille et al. (2011) zijn onderzocht, is van slechts één uitspraak zeker dat het relativiteitsvereiste de uitspraak heeft beïnvloed, van vijf uitspraken is het *onzeker*, en van de overige 52 zaken is het zeker dat de relativiteitseis de uitspraak *niet* heeft beïnvloed.
De invloed van de relativiteitseis kan evenwel toenemen, zeker als deze eis permanent wordt gemaakt, zoals met het permanent maken van de Chw wordt voorgesteld. Ook zijn er plannen om de eis generiek te maken – dus niet alleen van toepassing te laten zijn op Chw-zaken – en toe te voegen aan de Algemene wet bestuursrecht.
De beroepszaak tegen het bestemmingsplan 'Elzenbos' in Brummen[27] geeft een belangrijke indicatie van de strekking van het relativiteitsvereiste. De zaak betreft een bestemmingsplan voor een nieuwe woonwijk van circa 700 woningen. Volgens omwonenden wordt de wijk dichter bij een bestaand bedrijf gerealiseerd dan volgens de milieuzonering rond dat bedrijf zou mogen. Maar de rechter oordeelde dat de appellanten zich hierop niet konden beroepen omdat ze zelf geen hinder van dat bedrijf ondervinden.
Echter, er zijn ook al beperkingen rond de relativiteitseis gebleken[28]. Zo blijkt de relativiteitseis niet van toepassing bij een globaal bestemmingsplan. Voor de toepasselijkheid van de Chw (en dus de relativiteitseis) geldt onder andere een minimum van 20 woningen. Omdat een globaal plan nog geen concrete bouwtitels bevat – dit komt pas in het uitwerkingsplan – maar slechts een indicatie van de woonbestemming, is de Chw niet van toepassing[29].

De termijn van 6 maanden waarbinnen de bestuursrechter geacht wordt uitspraak te doen (artikel 1.6 Chw), wordt in ruim een derde van de gevallen (35 procent) gehaald (Marseille et al. 2011). Dat de termijn van 6 maanden vaak niet wordt gehaald, heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat Chw-zaken over het algemeen complex zijn en vragen om meervoudige in plaats van enkelvoudige behandeling[30]. Ook de inschakeling van de StAB (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak) heeft effect op de duur van de afhandeling. Wanneer de StAB ingeschakeld moet worden – vaak bij complexe zaken – duurt de zaak langer.
Wel is het zo dat bestemmingsplanzaken waarop de Chw van toepassing is gemiddeld aanmerkelijk sneller worden afgehandeld dan zaken waar dat niet het geval is: ruim 8 maanden tegenover ruim 11 maanden. Daarbij past wel de kanttekening dat om die 6 maanden te halen de Raad van State de controle op de binnengekomen verweerschriften voor een belangrijk deel achterwege laat en ze direct doorstuurt naar de betreffende gemeente. Voorheen kreeg de gemeente één pakket toegestuurd waarin de Afdeling bestuursrecht aangaf welke beroepen ontvankelijk zijn. De gemeente is nu veel meer tijd kwijt met het intern voorbereiden van de zitting (zie ook Van Buuren 2010).
Uit de aanvullende interviews die Marseille et al. (2011) voerden met rechters en andere procesbetrokkenen kwam nog een kanttekening naar voren. Er wordt geconcludeerd dat er sprake is van verdringing: niet-Chw-zaken duren langer door de zesmaanden-termijn die geldt voor Chw-zaken.

Aanvullend op het werk van Marseille et al. (2011) hebben we gekeken in welke mate de andere onderdelen van Hoofdstuk 1 van de Chw terug zijn te zien in de 29 uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed ten aanzien van bestemmingsplannen en inpassingsplannen.
Met de komst van de Chw mogen overheden geen beroep meer aantekenen tegen Chw-besluiten van een hogere bestuurslaag (artikel 1.4 Chw). De Afdeling heeft deze bepaling twee keer toegepast. Op grond van artikel 1.4 Chw heeft de Afdeling bij een beroep tegen het 'Provinciaal inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg' de gemeente Kerkrade niet-ontvankelijk verklaard. De gemeente beriep zich er echter op dat de wetgever artikel 1.4 Chw alleen bedoeld had voor rijksbesluiten en niet voor provinciale besluiten. In een daarop volgend 'verzet' van de gemeente Kerkrade wordt ook het verzet ongegrond verklaard[31]. De Afdeling bestuursrecht geeft aan dat het net zo goed geldt voor provinciale besluiten. Hoe vaak beroep is voorkómen door deze bepaling is niet goed vast te stellen. Maar het kan niet om veel planologische besluiten gaan. Er zijn in de periode tussen 31 maart 2010 en 1 oktober 2011 zes provinciale inpassingsplannen waar de Chw op van toepassing is en geen rijksinpassingsplan – noch Chw, noch anderszins – vastgesteld (Hoofdstuk 4).

Artikel 1.5 Chw is erop gericht om, wanneer een belanghebbende niet is benadeeld door de schending van een rechtsregel, het besluit in stand te houden. Deze bepaling is één keer door de Afdeling toegepast toen de gemeente Hoorn niet tegelijk met het ontwerpbestemmingsplan het bijbehorende luchtkwaliteitsonderzoek ter inzage had gelegd. Volgens de Afdeling werd de appellant niet benadeeld door de procedurefout[32].
De Chw heeft tot doel om pro-formaberoep te voorkomen; alle beroepsgronden moeten binnen de beroepstermijn worden aangevoerd (artikel 1.6 lid 2 Chw en artikel 1.6a Chw). De Afdeling bestuursrecht heeft de toepasselijkheid van deze bepaling zes keer expliciet getoetst en heeft deze slechts één keer van toepassing verklaard. In dat geval was de appellant niet-ontvankelijk ten aanzien van de te laat aangevoerde gronden.
De mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen[33] (artikel 1.8 Chw) is nooit gebruikt. Tot slot is artikel 1.10 Chw gericht op het mogelijk maken om na de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit te nemen op basis van dezelfde feiten waarop het vernietigde besluit berustte, tenzij de onjuistheid of het onvoldoende vast staan van deze feiten een grond voor de vernietiging was. De Afdeling heeft deze bepaling in de onderzoeksperiode één keer toegepast.

1.5 Gebruik structuurvisies

Met de Wro zijn gemeenten verplicht om een structuurvisie vast stellen voor het hele grondgebied. In de vorige rapportage constateerden we al dat dit bij veel gemeenten geen hoge prioriteit heeft. Dit wordt bevestigd door een landsdekkende analyse van de VROM-inspectie (2011c). Hieruit blijkt dat halverwege 2010 twee derde van de gemeenten nog altijd niet beschikt over een structuurvisie op grond van de Wro.

Sommige van die gemeenten hebben geen langetermijnvisie of hanteren een buitenwettelijke planfiguur, zoals een omgevingsvisie of stadsvisie.
Als inhoudelijke reden voor het niet hebben van een actuele structuurvisie op grond van de Wro wordt de beperkte meerwaarde van een structuurvisie genoemd. In Grootegast werd gezegd dat er voldoende visiedocumenten zijn en dat er voor de toekomst niet zoveel nieuwe ontwikkelingen worden verwacht. Meer procesmatige redenen zijn capaciteitsgebrek, herindelingen of een verandering van de raad.

Gemeenten die wel een structuurvisie vaststellen hechten belang aan een actueel kader voor ruimtelijk beleid waaraan bestemmingsplanherzieningen en afwijkingen via omgevingsvergunningen kunnen worden getoetst.
Ook geven sommige gemeenten aan de structuurvisie goed te kunnen gebruiken voor de verevening van bovenplanse kosten. Van de twaalf gemeenten waarmee is gesproken zijn er zes van plan om de rechtsgevolgen (bovenplanse verevening en voorkeursrecht) op te nemen in een realisatieparagraaf. Maar hoe dat precies moet, is voor veel nog onduidelijk.
De andere gemeenten hebben of geen structuurvisie volgens de Wro of geen realisatieparagraaf toegevoegd. De gemeente Amsterdam stelt dat planoverstijgende kosten niet voorkomen omdat ze er dan al voor heeft gezorgd dat alle kosten binnen een plan vallen. Voorkeursrecht speelt vrijwel niet in Amsterdam vanwege het erfpachtstelsel. Ook Maastricht geeft aan dat wanneer de planvorming al zover is dat kosten en voorkeursrecht bekend zijn, het te laat is om dat nog in de structuurvisie op te nemen.
Geen van de gemeenten waarmee is gesproken had een ‘structuurvisie plus’ volgens de Crisis en herstelwet voor gevallen waar bovenlokale belangen spelen. De geïnterviewde gemeenten zien de meerwaarde hiervan niet. De gemeente Assen daarentegen heeft recent gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en blijkt hierover zeer tevreden.

Noten

1 De omgevingsvergunning bestaat sinds 1 oktober 2010 met de komst van de Wabo. Deze integreert vele toestemmingen in één besluit. Er zijn twee typen omgevingsvergunningen. Bij de eerste gaat het sec om een integratie van de uitvoeringsbesluiten. Bij het tweede type worden niet alleen de uitvoeringsbesluiten geïntegreerd maar ook het planologisch besluit. Dit gebeurt wanneer de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan maar de gemeente toch medewerking wil verlenen. Dit type omgevingsvergunning wordt door gemeenten ook wel ‘afwijkingsbesluit’, ‘c-besluit’ of ‘Wabo-projectbesluit’ genoemd.

2 In het vervolg van het hoofdstuk zullen de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan en het projectbesluit vaak in één adem worden genoemd, omdat beide gedurende de onderzoeksperiode van kracht zijn geweest en laatstgenoemde ‘pas’ op 1 oktober 2010 is opgegaan in de omgevingsvergunning.

3 De belanghebbende mag in beroep gaan tegen deze weigering (of tegen inwilliging van het verzoek) (artikel 8.2 lid 1 sub a Wro).
4 Deze mogelijkheid kent het bestemmingsplan niet.
5 Formeel gezien was de keuze tussen het bestemmingsplan en het projectbesluit geheel vrij. Met de komst van de Wabo is een verzoek tot bouwen in afwijking van het bestemmingsplan een Wabo-verzoek. De gespreken met de gemeenten laten zien dat in de praktijk vaak in overleg met de aanvrager gekozen wordt voor het meest passende instrument.
6 Het gaat hier met name om de projecten die in Bijlage 1 en 2 van de Chw staan en dus gebruik kunnen maken van de bestuurprocesrechtelijke mogelijkheden van Hoofdstuk 1 van de Chw.
7 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.
8 Deze omissie wordt binnenkort door een reparatiewet hersteld.
9 Via www.officielebekendmaking.nl, www.ruimtelijkeplannen.nl, gemeentelijke sites en via gesprekken met gemeentelijke ambtenaren.
10 De gemeenteraad kan bepalen dat voor een ruimtelijk project de coördinatieregeling van toepassing is. De voorbereiding en besluitvorming van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning vinden dan zoveel mogelijk gelijktijdig plaats. Bij beroep worden de gecoördineerde besluiten als één besluit aangemerkt. Overigens moet worden vermeld dat ook bij de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan de coördinatieregeling kan worden gebruikt voor de coördinatie van besluiten die niet reeds in de vergunning zijn geïntegreerd, zoals een onteigeningsbesluit (Lurks 2011).
11 De continuïteit in de verhouding tussen bestemmingsplannen en afwijkingen van bestemmingsplannen via de omgevingsvergunning / het projectbesluit kan wellicht verklaard worden door veranderingen in een aantal andere, interveniërende variabelen. Het zou kunnen dat het aandeel conserverende plannen is toegenomen en het aandeel postzegelplannen is afgenomen, en dat tegelijkertijd meer bouwplannen worden vergund door afwijking van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.12 Wabo voor de zogenoemde planologische kruimelgevallen (artikel 4 Bijlage II Besluit omgevingsrecht). Met de komst van de Wabo is deze lijst verruimd ten opzichte van de Wro.
12 In de vorige rapportage hebben we een uitgebreide plananalyse gemaakt waarin zowel aard als omvang werd bekeken. Dat is in deze rapportage achterwege gebleven vanwege de geringe meerwaarde afgezet tegen de tijdsinvestering.
13 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 01-09-2010, No. 201004647/1/H1, LJN: BN5725 (Projectbesluit 'Oerle-Zuid', eerste fase 'Zilverackers')
14 Er is een wet in voorbereiding die ook voor de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, fasering van het planologisch besluit en de uitvoeringsbesluiten mogelijk maakt.
15 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 29-12-2010, No. 200910038/1/H1, LJN: BO9191 (Projectbesluit 'Ophoging en voorbelasting De Winkelbuurt')
16 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 01-09-2010, No. 201004647/1/H1, LJN: BN5725 (Projectbesluit 'Oerle-Zuid', eerste fase 'Zilverackers')

17 Al moet rekening worden gehouden met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie (15/10/2009, C-0255/080) waarin is gesteld dat ook al komt een project niet boven de drempel, dan betekent dat niet zonder meer dat een m.e.r. niet nodig is. Wat betreft luchtkwaliteit is alleen gekeken naar de woningen, niet naar de bijkomende voorzieningen. Hierdoor kan onderzoek naar de luchtkwaliteit noodzakelijk zijn (Klaassen 2011: 61).
18 Met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet zal ook dit worden veranderd in 12 woningen.
19 Met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet zal deze planfiguur komen te vervallen; de functionaliteit echter niet, deze wordt geïntegreerd in het bestemmingsplan.
20 Daarnaast zitten ook Stichtse Vecht Gebiedsontwikkeling Vreeland Oost, en Veghel Gebiedsontwikkeling Heilig Hartplein en Noordkade in de derde tranche.
21 Voor een uitgebreide verkenning van de juridische (on)mogelijkheden wordt verwezen naar Brans (2011).
22 Er zijn zes bestemmingsplannen die direct na het verlopen van de inzagetermijn van 6 weken zijn vastgesteld en dus slechts een doorlooptijd van 6 weken hadden.
23 Er zijn uitzonderingen. Zo bepaalde de rechter onlangs dat van het vooroverleg ten aanzien van een bestemmingsplan (artikel 3.1.1 Bro) kan worden afgezien wanneer overleg anderszins (eerder) heeft plaatsgevonden (LJN BM 4965).
24 Afdeling 3 regelt een beperking van het Besluit m.e.r. Afdeling 4 het stilzwijgend verlenen van een vergunning na afloop van de wettelijke termijn voor het bevoegd gezag om te reageren (lex silencio positivo).
25 In individuele gevallen kan de invloed groot zijn.
26 De opdracht hiervoor is verleend door het WODC.
27 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 19-01-2011, No. 201006426/1/R2, LJN: BP1352 (Bestemmingsplan 'Elzenbos')
28 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 07-10-2010, No. 201004320/2/R1, LJN: BO0224 (Bestemmingsplan 'Waterrijk 2009')
29 Bij het permanent maken van de Chw wordt – naast dat het aantal van 20 woningen wordt teruggebracht naar 12 – de toelichting zodanig veranderd dat de relativiteitseis ook van toepassing wordt op globale plannen.
30 Bij meervoudige behandeling bestaat de rechtbank uit drie rechters.
31 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 01-04-2011, No. 201011757/13/R1 ('Provinciaal inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg') en Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29-07-2011, No. 201011757/14/R1 ('Provinciaal inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg').
32 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 13-07-2011, No. 201008514/1/M3 (bestemmingsplan 'Tuibrug').
33 Dit is de mogelijkheid die rechters hebben om gedurende de zaak hogere rechters te vragen om de uitleg / interpretatie van een rechtsregel.

Afdeling grondexploitatie

In dit hoofdstuk richten we ons op de afdeling grondexploitatie van de Wro. De wettelijke regeling inzake grondexploitatie heeft als hoofddoel een verbeterd verhaal van grondexploitatiekosten voor met name gemeenten, en als een van de nevendoelen vergroting van de mogelijkheden voor inhoudelijke regie. Het beoogd resultaat zijn een effectiever kostenverhaal en een transparanter gemeentelijk grondbeleid.
In paragraaf 2.1 wordt eerst de systematiek van de afdeling grondexploitatie uiteengezet, waarbij een beschrijving wordt gegeven van de nu geldende wettelijke regeling inzake grondexploitatie. Ten opzichte van het rapport met eerste resultaten (PBL 2010) is deze systematiek op onderdelen gewijzigd als gevolg van het inwerkingtreden van de Crisis- en herstelwet (Chw) en van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een relevante aanpassing aangebracht. In die paragraaf komen daarbij incidenteel verschillen naar voren met de regeling onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Een integrale vergelijking met de wettelijke regeling zoals deze gold voor 1 juli 2008 zal in dit hoofdstuk niet worden gemaakt. De veranderingen in het stelsel als gevolg van de invoering van de Wro zijn beschreven in het rapport met eerste resultaten.

In de daarop volgende paragrafen worden de verschillende doelen van de afdeling grondexploitatie langsgelopen. Doordat de wijzigingen in de wet(ten) beperkt zijn, is er geen additioneel kwalitatief empirisch onderzoek (interviews met gemeenten) gedaan. Wel is bij de gemeenten die bevraagd zijn over het gebruik van het planologisch instrumentarium (zie hoofdstuk 1), navraag gedaan naar hun ervaringen met de afdeling grondexploitatie.[1] De bevindingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op kwantitatief empirisch onderzoek, het empirisch onderzoek uit de vorige rapportage en de reeds verschenen jurisprudentie.

Anders dan ten tijde van het verschijnen van het rapport met eerste resultaten is inmiddels behoorlijk wat jurisprudentie verschenen over de afdeling grondexploitatie van de Wro. In deze paragraaf geven we een selectie weer uit deze jurisprudentie. Deze selectie is hoofdzakelijk gebaseerd op gepubliceerde uitspraken waarnaar in literatuur[2] wordt verwezen en beperkt zich tot jurisprudentie die relevant is voor een of meerdere onderwerpen in dit rapport.

De doelen 'free riders voorkomen' en 'toepassing van de afdeling grondexploitatie door hogere overheden' worden in deze rapportage niet besproken. Hierover hebben we (nieuwe) kwantitatieve data, noch jurisprudentie. De doelen die wel worden besproken zijn: de exploitant betaalt (2.2), het stellen van locatie-eisen (2.3), en het vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid (2.4).

2.1 Veranderingen in het stelsel

De regeling inzake grondexploitatie in de Wro gaat uit van een *verplicht* door de gemeenten toe te passen kostenverhaal en, waar nodig, het stellen van locatie-eisen bij private exploitatie. Dit element is een belangrijk verschil met de praktijk onder de oude WRO, waarbij het invoeren van een baatbelasting voor het verhaal van (sommige) grondexploitatiekosten een bevoegdheid en geen verplichting betrof. Kostenverhaal is verplicht als het planologisch besluit ruimte biedt aan een bouwplan. Hiervan is volgens het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 6.2.1 Bro) sprake bij:

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 vierkante meter of met een of meer woningen;
- 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;
- 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;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 vierkante meter.

Ten opzichte van de eerste rapportage is er wel iets veranderd. De gemeenteraad kan bij het nemen van een planologische maatregel die betrekking heeft op een van de in artikel 6.2.1 Bro genoemde gevallen toch afzien van het vaststellen van een exploitatieplan indien:

- het totale te verhalen bedrag aan exploitatiebijdragen minder bedraagt dan 10.000 euro;
- er geen verhaalbare kosten zijn die samenhangen met de aanleg van fysieke voorzieningen (kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, onderdelen b tot en met f) of

- wel sprake is van dergelijke kosten van fysieke voorzieningen, maar deze uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Dit is in lijn met de eerste rapportage. Hierin gaven we aan ook al aan dat bij kleine plannen de complexiteit van het kostenverhaal niet opweegt tegen de opbrengsten uit het kostenverhaal.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal is geregeld door middel van het exploitatieplan dat de gemeenteraad gelijktijdig met de planologische maatregel vaststelt (artikel 6.12 lid 1 Wro). In theorie kan het gaan om een vijftal planologische maatregelen: het bestemmingsplan, het wijzigingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen in afwijking van de vigerende planologische maatregel, het projectafwijkingsbesluit (een besluit dat wordt genomen om te kunnen afwijken van een beheersverordening) en het projectuitvoeringsbesluit op grond van de Crisis- en herstelwet. Deze besluiten moeten dus betrekking hebben op bouwplannen zoals bedoeld in artikel 6.2.1 Bro.

In de Wro is weliswaar gekozen voor een verplicht kostenverhaal in gevallen als hiervoor genoemd (met de daarbij gegeven uitzonderingsmogelijkheden), maar niet voor een verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal in al die gevallen.
Op grond van de regeling inzake grondexploitatie (artikel 6.24 Wro) is het mogelijk afspraken te maken over kostenverhaal en locatie-eisen in een 'overeenkomst over grondexploitatie'. De wettelijke basis voor het kunnen sluiten van dergelijke overeenkomsten ligt direct in de Wro. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de afdeling grondexploitatie, heeft het volgen van de privaatrechtelijke weg zelfs de voorkeur, in het bijzonder gelet op de voor 1 juli 2008 reeds bestaande praktijk, waarin overheden en marktpartijen vrijwel altijd langs privaatrechtelijke weg tot overeenstemming kwamen over de verdeling van grondexploitatiekosten en over de gemeentelijke regie bij locatie- en gebiedsontwikkeling.

Gemeente en marktpartijen kunnen kiezen voor het sluiten van een anterieure overeenkomst. Men spreekt van een *anterieure overeenkomst* als een overeenkomst inzake grondexploitatie wordt gesloten voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Een overeenkomst die wordt gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld, wordt een *posterieure overeenkomst* genoemd.
Zo is het sluiten van een anterieure overeenkomst in een situatie van versnipperd grondbezit – waarbij de gemeente of derden aan de grondeigenaar gronden verkopen zodat deze derde in staat wordt gesteld om een afgerond stedenbouwkundig plan te realiseren – in veel situaties een goed alternatief voor een langdurige onteigeningsprocedure.
Gemeenten proberen ook 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. Gelet op de krimpende budgetten bij gemeenten zijn

gemeenten in het algemeen terughoudender met actief grondbeleid dan enkele jaren geleden. Dit betekent onder meer dat het concessiemodel naar verhouding aan populariteit heeft gewonnen. In dit model zijn de marktpartijen binnen de gemeentelijke randvoorwaarden verantwoordelijk voor zowel de grond- als vastgoedexploitatie. Indien in het kader van de uitvoering van een overeenkomst die is geschoeid op de leest van het concessiemodel sprake is van een of meer aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten en het zogenaamde doorleggen van die opdrachten aan de marktpartij(en) niet mogelijk is, dient de gemeente deze opdrachten zelf aan te besteden. Omdat in het concessiemodel de gebiedsontwikkeling integraal voor rekening en risico van de marktpartij(en) plaatsvindt, zullen de kosten van de overheidsopdrachten worden afgewenteld op de marktpartijen. Daardoor draagt een dergelijke overeenkomst mede het karakter van een anterieure overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 Wro[3].

In artikel 6.12, lid 1 Wro is bepaald dat door de gemeenteraad een exploitatieplan wordt vastgesteld voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Hierbij wordt gedoeld op bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1. Bro. Van de vaststelling van een exploitatieplan kan volgens lid 2 van dit artikel alleen worden afgezien als wordt voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden:
- het verhaal van kosten ter zake deze gronden is anderszins verzekerd;
- aan de uitvoering van het exploitatieplan hoeft geen bepaald tijdvak of bepaalde fasering te worden verbonden en
- het stellen van eisen voor de werken en werkzaamheden inzake bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte, alsmede regels voor de uitvoering van genoemde werken en werkzaamheden is niet noodzakelijk (locatie-eisen).

De verplichte bestanddelen van een exploitatieplan zijn:
- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de aanleg van nutsvoorzieningen;
- een exploitatieopzet.

Daarnaast kan een exploitatieplan de volgende (facultatieve) bestanddelen bevatten:
- een kaart met het voorgenomen grondgebruik (i.c. een verkavelingsopzet), waarop tevens is aangegeven welke gronden de gemeente wenst te verwerven;
- eisen voor de werken/werkzaamheden betreffende bouwrijp maken, aanleg nutsvoorzieningen en inrichting openbare ruimte;
- regels voor de uitvoering van de bedoelde werken en werkzaamheden;
- een uitwerking van de in de ruimtelijke maatregel opgenomen regels voor de uitvoerbaarheid, waartoe behoren de eisen voor woningbouwcategorieën.

Met de vaststelling van het exploitatieplan wordt het publiekrechtelijk instrumentarium geactiveerd. Is eenmaal een exploitatieplan vastgesteld, dan is er weliswaar nog ruimte

voor de gemeente voor het sluiten van een posterieure overeenkomst met een particuliere grondeigenaar, maar die overeenkomst dient te voldoen aan het exploitatieplan. Wel biedt de Wro ruimte om in een overeenkomst exploitatieplanonderwerpen nader uit te werken. Het is dan echter niet meer mogelijk in een overeenkomst afspraken te maken over onderwerpen die niet in een exploitatieplan zijn vastgelegd. Wordt met betrekking tot een bouwkavel anterieur noch posterieur een overeenkomst gesloten en wordt de omgevingsvergunning aangevraagd voor het realiseren van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro, dan worden het kostenverhaal en de eisen inzake fasering en de locatie-eisen, als voorwaarden bij de omgevingsvergunning dwingend opgelegd. Het publiekrechtelijk instrumentarium wordt derhalve gevormd door een combinatie van twee instrumenten: het exploitatieplan én de voorwaarden bij de omgevingsvergunning.

Zodra een exploitatieplan is vastgesteld, beperkt het kostenverhaal zich tot die onderwerpen die in het exploitatieplan zijn geregeld. Welke onderwerpen dat kunnen zijn is dwingend vastgelegd in de kostensoortenlijst die is opgenomen in artikel 6.2.3 e.v. Bro. Op de kostensoortenlijst staan behalve de kosten van fysieke maatregelen ten behoeve van het bouwrijp maken en de inrichting van het openbaar gebied binnen het exploitatiegebied, ook plankosten, planschadekosten, rentekosten en inbrengwaarden. Naast binnenplanse kosten van fysieke maatregelen, kunnen ook de kosten van fysieke maatregelen die een bovenplans karakter dragen, en aan het plangebied kunnen worden toegerekend, worden verhaald op de exploitanten binnen het exploitatiegebied.
Het verhaal van bovenplanse kosten op basis van een exploitatieplan moet aan drie criteria voldoen: toerekenbaarheid, profijt en proportionaliteit. Toerekenbaarheid betekent dat er een verband moet zijn tussen de ontwikkeling van het exploitatiegebied en het realiseren van de betreffende maatregelen. Profijt houdt in dat het exploitatiegebied daadwerkelijk moet profiteren van deze maatregelen, en proportionaliteit impliceert dat bovenplanse kosten uitsluitend naar evenredigheid aan een exploitatiegebied kunnen worden toegerekend.

2.2 De exploitant betaalt

Het exploitatieplan zelf wordt slechts bescheiden toegepast. Tussen de inwerkingtreding van de Wro in juli 2008 en 1 juli 2011 zijn slechts 120 exploitatieplannen vastgesteld. Dat is slechts 3 procent van het totaal aantal planologische besluiten (exclusief wijzigingsplannen) die betrekking hebben op een bouwplan[4]. In de vorige rapportage was dit nog iets meer (4 procent). Bij de overige 97 procent van de planologische besluiten met betrekking tot een bouwplan, is het kostenverhaal anderszins – privaatrechtelijk – verzekerd.
Het feitelijk gebruik mag beperkt zijn, de schaduwwerking van het exploitatieplan (als stok achter deur voor het privaatrechtelijke spoor) zorgt voor een sluitend kostenverhaal. De in het kader van hoofdstuk 1 gesproken gemeenten onderschrijven deze

werking van de afdeling grondexploitatie. De gemeente Amersfoort heeft de indruk dat de betalingsbereidheid bij ontwikkelaars sinds de wettelijke borging van het kostenverhaal omhoog is gegaan.
In het rapport met eerste resultaten werd opgemerkt dat met de introductie van de Wro 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.
Hiervoor is wel de koppeling met het planologisch besluit cruciaal. In de jurisprudentie is bevestigd dat het exploitatieplan en het bestemmingsplan onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden; het bestemmingsplan geldt als de planologische basis voor het exploitatieplan. Indien deze basis wordt aangetast, betekent dit automatisch de vernietiging van het gehele exploitatieplan. De ruggengraat van een exploitatieplan is immers de exploitatieberekening, die sterk verband houdt met de inhoudelijk-functionele inrichting van het plan. Om dezelfde reden brengt ook een probleem met een of meer van genoemde bedragen de vernietiging van het gehele exploitatieplan met zich mee, ook als er geen probleem is met het onderliggende bestemmingsplan. Dit werd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk gemaakt in de uitspraak inzake 'Kempisch bedrijventerrein' in de gemeente Bladel[5].

Bij het exploitatieplan gaat het om de minimumvariant: alle kosten van de kostensoortenlijst en toerekening van bovenplanse kosten worden steeds bepaald op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Voor sommige gemeenten is dit een royale variant. De gemeenten Enschede en Maastricht geven aan dat zij meer kosten verhalen dan voorheen. Zij doelen hierbij voornamelijk op eigen, interne apparaatskosten die de gemeentelijke organisatie moet maken bij het mogelijk maken van ontwikkelinitiatieven. In Maastricht betaalt de initiatiefnemer in principe alle kosten voor het maken van het bestemmingsplan, inclusief de onderzoeken. De toetsingskosten die de gemeente maakt worden ook verhaald, terwijl dat voorheen reguliere kosten voor de gemeente waren.
In de praktijk leidt de 'minimumvariant' voor andere gemeenten tot spanning: ze zijn, op grond van de situatie zoals die in het verleden (onder de oude WRO) gold, gewend om kosten te verhalen binnen de mogelijkheden die de gemeentelijke exploitatieverordening bood. Deze mogelijkheden waren – in het bijzonder wat betreft kosten met een bovenplans karakter – in een aantal situaties anders (en in de praktijk doorgaans ruimer) dan de mogelijkheden op basis van een exploitatieplan. Bovendien ontbrak op grond van de exploitatieverordeningen een verplichting tot nauwkeurige verantwoording van de toerekening van kosten.
Uit de beschikbare jurisprudentie blijkt dat de Raad van State de grenzen van de minimumvariant nauwkeurig bewaakt. De jurisprudentie tot nu toe onderstreept de noodzaak om deze criteria daadwerkelijk te hanteren en kan aantonen dat aan deze criteria is voldaan. Zo maakt de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak in de casus 'Woonwijk Westelijk Beverwijk'[6] korte metten met de toerekening van bovenplanse infrastructuur (een randweg), groen- en parkeervoorzieningen. Mogelijk heeft de gemeente Beverwijk bij de toerekening van de kosten gerekend volgens de systematiek

die onder de oude WRO gebruikelijk was. Behalve dat in die systematiek voor bovenplanse kosten vaak werd gerekend met bedragen per vierkante meter, was daarnaast een maatstaf voor de mate van toerekening aan een exploitatiegebied vaak de opbrengstcapaciteit van het exploitatiegebied. In die benadering is echter niet primair sprake van kostenverhaal, maar van baatafroming. Van verplichte baatafroming kan op grond van het exploitatieplan nadrukkelijk geen sprake zijn.

Ook in een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot bestemmingsplannen met bijbehorende exploitatieplannen van de gemeente Zuidplas[7] wordt de vereiste zorgvuldigheid van het verhaal van bovenplanse kosten benadrukt. De Afdeling overweegt daarbij: 'Ter zitting is aangegeven dat aan bedoelde kosten- en opbrengstenramingen een bepaalde invulling van de betrokken gronden in onder meer programmatisch en infrastructureel opzicht ten grondslag heeft gelegen op basis waarvan bedoelde ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn. Behalve een zeer algemene beschrijving in de toelichting van het exploitatieplan is in de exploitatieopzet van het exploitatieplan niet aangegeven de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. Ter zitting is aangegeven dat een dergelijke toerekening op basis van het gehanteerde programma wel in globale zin in de exploitatieopzet had kunnen worden opgenomen. De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en een toerekening van kosten aan de uit te geven gronden, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre in strijd moet worden geacht met artikel 6.13 van de Wro. Daaraan doet niet af dat ingevolge artikel 6.13, derde lid, van die wet de betreffende onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben'.

Kortom: er moet altijd sprake zijn van een zorgvuldige onderbouwing en toerekening. In de reeds genoemde uitspraak Beverwijk schetst de Afdeling de achtergrond van die benadering: 'De exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro is een rekenkundig model, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro, opleggen van een verplichte exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor bouwen – welke bijdrage in overeenstemming met de artikelen 6.18 en 6.19 van de Wro wordt bepaald. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, kunnen ramingen zijn en wijken in dat geval mogelijk af van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarna worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of worden vervangen bij een herziening van het exploitatieplan. Niettemin dienen de kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid te worden geraamd. Daartoe is van belang dat de exploitatiebijdrage die bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigd is, in eerste instantie veelal op basis van de ramingen van de kosten en opbrengsten wordt vastgesteld, terwijl slechts onder de voorwaarden van artikel 6.20

van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van hetgeen te veel is betaald. Voorts dienen de ramingen van de kosten en opbrengsten te voldoen aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen'.

Bijzondere aandacht vraagt de raming van inbrengwaarden. De lijn in verschillende uitspraken van de Afdeling is dat inbrengwaarden dienen te worden vastgesteld door een onafhankelijke deskundige. Dit stond niet in de Wro. De Afdeling zegt in de uitspraak van 9 februari 2011 over het bestemmingsplan en exploitatieplan Molenbeek te Nunspeet[8] dat, gelet op de betekenis die de raming van de inbrengwaarden als kostensoort heeft voor de berekening van de verschuldigde exploitatiebijdrage, het belastende karakter dat aldus aan het exploitatieplan moet worden toegekend en het gegeven dat bij het ramen een zekere beoordelingsmarge bestaat, taxatie van de bij het exploitatieplan betrokken gronden in beginsel alleen is voorbehouden aan een onafhankelijke taxateur. In de casus Molenbeek was geen onafhankelijke taxatie uitgevoerd.
In de uitspraken omtrent de bestemmings- en exploitatieplannen van de gemeente Zuidplas herhaalt de Afdeling dit standpunt, verwijzend naar de Nunspeet-uitspraak. De feitelijke situatie in de gemeente Zuidplas is overigens afwijkend ten opzichte van die in Nunspeet in die zin dat het in de gemeente Zuidplas ging om globale bestemmingsplannen met uitwerkingsverplichting en een bouwverbod zolang voor het betreffende gebied nog geen uitwerkingsplan is vastgesteld.
Het beschikbaar moeten hebben van taxaties van onafhankelijke deskundigen van alle inbrengwaarden is voor globale plannen lastig. Dergelijke informatie wordt namelijk normaliter niet in een zo vroeg stadium van het proces van gebiedsontwikkeling verkregen. Dergelijke grootschalige ontwikkelingen vinden gefaseerd plaats, ook op juridisch-planologisch gebied. Gelet hierop kan de vraag worden gesteld of het verplicht vaststellen van een exploitatieplan indien een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan wordt vastgesteld, een verplichting moet blijven of dat een koppeling tussen exploitatieplan en uitwerkingsplannen een werkbaar alternatief zou kunnen zijn.
Volgens de gemeente Amsterdam is de afdeling grondexploitatie – door de beperkte mogelijkheden voor fasering – te veel ingericht op 'bouwen in de wei' en zijn de toepassingsmogelijkheden in transformatiegebieden beperkt. Bij herstructurering van bijvoorbeeld een verouderd industrieterrein houdt de gemeente graag de opties open. Een gebouw blijft in de huidige vorm behouden of mag eventueel worden uitgebreid, het is net wat op dat moment past bij de dynamiek in het gebied en de mogelijkheden die partijen zien. De rekenmethodiek vergt behoorlijk wat keuzes in een vroeg stadium. Het saldo op de grondexploitatie varieert al naargelang het uiteindelijk sloop-nieuwbouw, hergebruik of een uitbreiding gaat worden.

De vereiste zorgvuldigheid en daarmee samenhangende inspanningen en kosten, brengt sommige gemeenten ertoe om het opstellen van een exploitatieplan waar mogelijk te vermijden. In het rapport met eerste resultaten werd hiervan reeds melding gemaakt. In de jurisprudentie wordt enkele malen een oordeel gegeven over een gemeente die op een creatieve wijze probeerde het opstellen van een exploitatieplan te

vermijden. Zo hield de gemeente Landerd bij de vaststelling van het bestemmingsplan een perceel met de eigenaar waarvan anterieur niet tot overeenstemming was gekomen buiten het plangebied. De Afdeling bestuursrecht[9] stemde met deze handelwijze van de gemeente Landerd in en nam daarbij in aanmerking dat het perceel aan de rand van het plangebied ligt, daaraan slechts gedeeltelijk grenst, en niet via de in het plangebied aan te leggen infrastructuur hoeft te worden ontsloten. Bovendien kan voor het oordeel van de Afdeling hebben meegewogen dat de raad aangaf bereid te zijn voor het betreffende perceel alsnog een (postzegel)bestemmingsplan op te stellen. De gemeente Amsterdam geeft aan hier ook wel eens tegenaan te lopen. Als in een groter gebied enkele eigenaren niet bereid zijn tot het sluiten van een anterieure overeenkomst, zou de gemeente voor het hele gebied een exploitatieplan moeten opstellen. Dit brengt echter de nodige kosten met zich mee, zoals taxatiekosten. Het is verleidelijk om het plan dan aan te passen en op die percelen geen bouwplan toe te staan, maar is dat wel een zuivere overweging in het licht van 'een goede ruimtelijke ordening'?

Een andere gemeente vermeed het opstellen van een exploitatieplan door een uit te werken bestemming uit het ontwerpbestemmingsplan dat ter inzage had gelegen, om te zetten in een wijzigingsbevoegdheid, nadat in de periode tussen ontwerp en vaststelling onderhandelingen over een anterieure overeenkomst niet tot overeenstemming hadden geleid. De Afdeling[10] keurde ook deze handelwijze goed en betrok daarbij de in de plantoelichting verwoorde gemeentelijke intentie om voorafgaand aan het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid een anterieure overeenkomst, dan wel een exploitatieplan, op te stellen.

Een probleem met het exploitatieplan dat tot slot door de gemeente Amsterdam wordt genoemd is de eis van uitvoering in 10 jaar, welke voortvloeit uit de koppeling met het bestemmingsplan die ook een looptijd van 10 jaar heeft. Veel projecten worden echter niet binnen 10 jaar uitgevoerd. De gemeente moet creatief zijn in het min of meer kunstmatig faseren van plannen en toedelen van kosten om te passen in die tien-jaarsystematiek.

2.3 Het stellen van locatie-eisen

In het rapport met eerste resultaten werd gesteld dat exploitatieplannen uitsluitend worden 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.

Belangrijk is wel dat bij een besluit om geen exploitatieplan vast te stellen tegelijk met de planologische maatregel die voorziet in een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro, door de gemeente expliciet wordt aangegeven dat aan regulering van de niet-financiële

onderwerpen, dat wil zeggen aan locatie-eisen, geen behoefte bestaat, zo is duidelijk uit de jurisprudentie[11].

2.4 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid

De transparantie van het grondbeleid is vergroot, doordat het exploitatieplan als sluitstuk van de regeling inzake grondexploitatie in de Wro een publiekrechtelijke figuur is, en de te verhalen kosten zijn gelimiteerd tot de kosten uit de kostensoortenlijst. Onder het recht van voor 1 juli 2008 voltrok het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling zich feitelijk volledig langs privaatrechtelijke weg en werden er (per woning) bijdragen gevraagd voor gemeentelijke fondsen waarvan de relatie met de door de gemeente gemaakte kosten niet bestond of niet duidelijk was. Bovendien is er ten aanzien van de (anterieure) overeenkomst een verplichte kennisgeving door B en W. 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 diverse beroepszaken vroegen belanghebbenden om openbaarmaking van het taxatierapport inbrengwaarden en andere stukken die ten grondslag liggen aan het exploitatieplan. Bij het aan de Afdeling beschikbaar stellen van de gevraagde stukken vroegen gemeenten, vanwege het financiële belang van de gemeente bij beperkte kennisneming, in een aantal gevallen om beperkte kennisneming door de verzoekers om informatie. De Afdeling wees, onder meer in de hiervoor reeds aangehaalde Beverwijkse casus, dergelijke verzoeken af omdat dit gemeentelijke belang ondergeschikt werd geacht aan het belang van grondeigenaren van een goede onderbouwing van het beroep tegen een exploitatieplan. Ook dit kan gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het exploitatieplan.

Noten

1 Deze gesprekken werden gevoerd met plan*juristen* en niet met plan*economen*, wat een bepaald perspectief geeft op de ervaring met het kostenverhaal.

2 Zie voor een overzicht van jurisprudentie op het gebied van exploitatieplannen de artikelen van Van Dam & Geerdes (2011) en Santing & Sheer Mahomed (2011).

3 Zie over de plaats van de anterieure overeenkomst in de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling nader Bregman, A.G. (2011): 'Naar een regeling inzake grondexploitatie in de nieuwe Omgevingswet', onderdeel van het preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht.

4 Dit getal is gebaseerd op een analyse van planologische besluiten met een bouwtitel, of bouwplan, in de periode tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2010. Deze analyse stopt op dat moment omdat het een arbeidsintensieve dataverzameling betreft, waarvan bij continuering de tijdsinvestering niet opweegt tegen de meerwaarde van additionele gegevens.

5 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30-6-2010, No. 200901350/1/R3, LJN: BM9710 (Bestemmingsplan en exploitatieplan Bladel) m.n. H.J. de Vries, *TBR* 2010, 200.

6 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9-2-2011, No. 200904489/1/R1, LJN: BP3699 (Exploitatieplan 'Woonwijk Westelijk Beverwijk) m.n. J.B. Mus, *TBR* 2011, 66.

7 Zevental uitspraken van 10 augustus 2011 met de nummers 200905661/1/T1/R1, 200905661/5/R1, 200906804/1/R1, 200907149/1/R1, 200907207/1/R1 en 200907374/1/R1 en 200907376/1/R1. De uitspraken zijn weliswaar van na 30 juni 2011, maar gelet op de importantie toch in dit rapportmee genomen.

8 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9-2-2011, No. 200907364/1/R2, LJN: BP3700 (Exploitatieplan 'Molenbeek', Nunspeet) m.n. J.B. Mus, *TBR 2011*, 67. .

9 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9-3-2011, No. 201008041/1/R3, LJN: BP7154 (Bestemmingsplan 'Repelakker', Landerd.

10 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 2-2-2011, No. 200903646/1/R1, LJN: BP2814 (Bestemmingsplan 'Boskoop-Dorp', Boskoop.

11 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9-2-2011, No. 200907364/1/R2, LJN: BP3700 (Exploitatieplan 'Molenbeek', Nunspeet) m.n. J.B. Mus, *TBR 2011*, 67.

Provinciaal instrumentarium

In de vorige rapportage werd een eerste meting uitgevoerd naar het gebruik van de Wro-instrumenten door alle provincies (PBL 2010): de structuurvisie, de provinciale verordening, het inpassingsplan en het projectbesluit. Die meting is gedaan op basis van kwantitatieve data en interviews. Tevens zijn enkele analyses uitgevoerd van de inhoud en het karakter van de verordeningen; een verordening is de meest gebruikte manier om provinciale belangen te waarborgen.
Gezien het bestaan van deze basismeting, de relatief kleine veranderingen in de provinciale onderdelen van de Wro (en de beperkte onderzoekscapaciteit), besteden we in deze tweede rapportage bescheiden aandacht aan het gebruik van het provinciaal instrumentarium. Er vindt een update plaats van het gebruik van de Wro-instrumenten en er wordt een vergelijking gemaakt met het vorige rapport, inclusief de kwantitatieve analyse van provinciale verordeningen. Ten aanzien van een aantal opvallende kwesties zijn aanvullende interviews gehouden. Tevens zoomen we selectief in op enkele interessante ontwikkelingen in de jurisprudentie. De opbouw van dit hoofdstuk is hetzelfde als bij de vorige rapportage. Eerst worden de stelselveranderingen en onderzoeksmethoden toegelicht en daarna de drie hoofddoelstellingen van de Wro voor de provincies.

3.1 Veranderingen in het stelsel

Een belangrijk thema in deze rapportage is het effect van nieuwe wetgeving op het functioneren van de Wro (met name Wabo en Chw). Hoewel dit af en toe bij provincies aan de orde komt, lijken de effecten minder ingrijpend dan voor gemeenten.

Een uitzondering is de Spoedwet Wro, waarvan wordt voorzien dat die beperkingen oplegt aan ontheffingsmogelijkheden bij de provinciale verordeningen. Deze beperkingen worden in de Memorie van Toelichting van de Spoedwet als volgt beschreven: 'De ontheffing is dan ook bedoeld voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regel *niet zijn voorzien*'. Tevens moet het gaan om gevallen 'waarbij een onverkorte toepassing van de algemene regel zou leiden tot gevolgen die onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met de algemene regel te dienen nationale [of provinciale] belang'[1]. Dergelijke beperkingen kunnen de manier waarop de provincies de Wro-instrumenten gebruiken, met name de verordening, beïnvloeden. Omdat de Spoedwet nog niet van kracht is, gaat het nu puur om verwachtingen, en niet om empirische bevindingen.
Een belangrijk aandachtpunt in deze meting is de jurisprudentie. Sinds de vorige rapportage heeft de Raad van State meerdere uitspraken gedaan over de strekking van voor de provincie relevante Wro-bepalingen. Een belangrijk discussiepunt betreft de condities waaronder een reactieve aanwijzing gegeven mag worden. De jurisprudentie wordt waar nodig in de relevante paragrafen besproken.
Ten slotte zijn er beleidsveranderingen op rijksniveau die ook het gebruik van Wro-instrumenten op provinciaal niveau (kunnen gaan) beïnvloeden. Een voorbeeld is de afschaffing van preventief toezicht. Ook de getrapte werking van delen van het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de decentralisatie van ruimtelijkeordeningstaken, zoals ten aanzien van Werelderfgoed en Europees beleid, verdienen aandacht[2].

3.2 Aanpak empirisch onderzoek

Deze tweede meting bevat zowel een kwalitatief als een kwantitatief onderdeel. Het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek betreft een verkenning van de meest interessante of belangrijke ontwikkelingen sinds de vorige peildatum (1 januari 2010). Dat onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek en een analyse van relevante provinciale documenten zoals zienswijzen, inpassingsplannen, reactieve aanwijzingen en verordeningen. Anders dan in de vorige rapportage, toen veel documenten nog in een (voor)ontwerpfase verkeerden of rechtstreekse beleidsneutrale vertaling van oude planfiguren (streekplan) betroffen, zijn de meeste documenten in deze meting (onder de Wro) vastgesteld. Verder hebben we, naast het literatuuronderzoek en de analyse, gesprekken gevoerd met IPO en enkele leden van het IVRI (Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten).
Het kwantitatieve onderdeel van het onderzoek betreft een herhaling van de vorige analyse van provinciale verordeningen en een update van de inventarisatie van door de provincies toegepaste Wro-instrumenten. Voor het jaarlijkse overzicht van alle Wro-instrumenten is 1 januari 2011 als peildatum gehanteerd; dit maakt een vergelijking van 2010 en 2009 mogelijk. Om de analyse van de provinciale verordeningen zo compleet mogelijk te maken is 1 juli 2011 gebruikt als peildatum.

Tabel 3.2a

Gebruik van Wro-instrumenten door de provincie in 2010 (in aantallen)

	Ziens-wijze	Reactieve aanwijzing	Beroep	Inpassings-plan	Proactieve aanwijzing	Structuur-visie	Ver-ordening
Drenthe	6*	0	0	0	0	2	0
Flevoland	4	0	0	1	0	1	0
Friesland	12	0	0	1	0	0	0
Gelderland	16	0	0	1	0	2	1
Groningen	25	4	1	0	0	0	0
Limburg	47	1	1	2	0	3	0
Noord-Brabant	144	15	2	1	0	1	1
Noord-Holland	11	0	0	4	0	1	1
Overijssel	7	6	0	0	0	4	0
Utrecht	10	0	2	0	0	0	0
Zeeland	12	0	0	1	0	0	1
Zuid-Holland	86	6	0	2	0	1	1

* schatting.

Tabel 3.2b

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

	Ziens-wijze	Reactieve aanwijzing	Beroep	Inpassings-plan	Proactieve aanwijzing	Structuur-visie	Ver-ordening
Drenthe	4	0	0	0	0	0	0
Flevoland	5	0	0*	0	0	3	0
Friesland	38	0	0	1	0	0	0
Gelderland	17	0	0	1	0	1	1
Groningen	20	2	7	0	0	1	1
Limburg	39	0	1	1	0	6	0
Noord-Brabant	52	8	1	1	0	0	0
Noord-Holland	5	0	0	1	0	1	1
Overijssel	16	0	0	0	0	1	1
Utrecht	5	1	2	0	0	0	1
Zeeland	11	0	0	0	0	0	0
Zuid-Holland	127	0	5	1	0	0	1

*In de vorige analyse per abuis als 10 aangegeven (10 beroepen onder WRO, niet Wro).

3.2.1 Inventarisatie instrumenten

Tabel 3.2a en 3.2b geven een overzicht van het aantal keer dat provincies een Wro-instrument hebben toegepast in 2009 en 2010. Instrumenten en praktijken die buiten de Wro vallen, zoals convenanten, (voor)overleg, subsidies en beleidsregels, worden buiten beschouwing gelaten. Verder gaat het alleen om *vastgestelde* structuurvisies, inpassingsplannen en verordeningen; instrumenten in voorbereiding of ontwerp worden in het overzicht niet meegeteld. De discussie over het gebruik vindt plaats in paragraaf 3.4.

3.3 Provinciaal wat moet

In het Wro-stelsel verwacht de wetgever dat provincies hun provinciale belang vooraf bekendmaken. Het meest voor de hand liggende instrument hiervoor is de verplichte provinciale structuurvisie (artikel 2.2 lid 2 Wro). De provincies hebben 15 structuurvisies vastgesteld in 2010, 2 meer dan in 2009. Overijssel en Limburg leveren hiervoor de grootste bijdrage (4 en 3 respectievelijk). Alle provincies hebben met de invoering van de wet beschikking over ten minste één structuurvisie.
In deze paragraaf wordt beschreven wat er sinds de vorige peildatum is veranderd ten aanzien van het definiëren en de borging van provinciale belangen. Anders dan bij de vorige meting worden niet alle Wro-instrumenten beschreven; alleen als er een belangrijke verschuiving in de toepassing wordt geconstateerd of wanneer er jurisprudentie is gekomen ten aanzien van de toepassing.

3.3.1 Benoemen van provinciale belangen

De ruimtelijke ordening kent in beginsel een decentraal karakter met het (gemeentelijk) bestemmingsplan als centrale planfiguur. Volgens het principe van subsidiariteit ‘is het niet de bedoeling dat provincies zich gaan bemoeien met lokale aangelegenheden’; deze mogen alleen hun instrumenten inzetten als provinciale belangen in het geding zijn (Van der Perk 2011: 275). Wat deze belangen zijn en hoe ze worden verwoord, is echter een verantwoordelijkheid van provincies zelf; de Wro doet daar geen inhoudelijke uitspraken over.
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 (1) de wijze waarop de provincies tot nu toe hun belangen vormgeven en (2) in eventuele geschillen over de inhoud of reikwijdte ervan.
Wat het eerste punt betreft kan geconstateerd worden dat het concept van ‘ruimtelijke kwaliteit’ sterk in opkomst is. Dit is te zien in passages in enkele nieuwe verordeningen. Sinds de vorige meting is het beleid in Noord-Brabant nadrukkelijker hierop gericht, en in de verordening van Drenthe is het een centraal ordeningsprincipe, waarbij gebruik wordt gemaakt van het begrip ‘kernkwaliteiten’. Wij komen hierop terug in paragraaf 3.5.
Wat het tweede punt betreft zijn er inmiddels enkele noemenswaardige geschillen geweest over de inhoud en reikwijdte van provinciale belangen. Zoals gezegd heeft de

Wro geen inhoudelijke begrenzing gesteld van nationale dan wel provinciale belangen. Uit de jurisprudentie is inmiddels gebleken dat er op voorhand niet veel gevallen voorstelbaar lijken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een provinciaal oordeel waarin sprake is van een eigenbelang, (resoluut) zal verwerpen. Een concreet geval in Groningen laat dit duidelijk zien.[3] Dit betreft een beroep van de gemeente Groningen tegen een reactieve aanwijzing ten aanzien van een plan dat reclamemasten hoger dan 6 meter toestaat in een reeds verstedelijkt gebied. Deze bepaling was in strijd met een algemene regel uit de in voorbereiding zijnde provinciale verordening. Een van de vier aangehaalde argumenten van de gemeente is een te ruime opvatting van provinciaal belang. In zijn uitspraak tegen de gemeente gaat de Raad van State niet in op de inhoudelijke vraag of er sprake van provinciaal belang kan zijn bij een reclamemast binnen het stedelijk gebied, maar verwijst de raad naar de Wro en de parlementaire geschiedenis (zelfbepaling) en het feit dat de provincie het belang reeds heeft benoemd en bekendgemaakt in diverse beleidsdocumenten:

> 'Gelet op [...] valt niet in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid het belang van het voorkomen van een inbreuk op de kwaliteit van het stedelijk gebied en het buitengebied in de provincie Groningen en in samenhang daarmee het belang van het voorkomen van ontsiering van het landschap in die provincie als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. In dit verband is van betekenis dat provinciale staten het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk hebben geacht terzake algemene regels inzake de maximale hoogte van op te richten reclamemasten in de artikelen 4.14 en 4.51 van de Verordening op te nemen. Voorts is van betekenis dat ook in het POP als provinciaal beleid is aangegeven dat reclamemasten het landschap kunnen ontsieren en dat in het daaraan voorafgaande Provinciaal Omgevingsplan POP2 de concrete beleidsbeslissing was opgenomen dat nieuwe reclamemasten hoger dan 6m niet zijn toegestaan'.[4]

Gezien deze uitspraak lijken er geen inhoudelijke grenzen aan provinciaal belang te bestaan, alleen procedurele, zoals bekendmaking vooraf. Bovendien zegt annotator De Vries: 'De Groningse uitspraak maakt bovendien duidelijk dat deze bevoegdheid ook betrekking kan hebben op het stedelijk gebied van een grote gemeente. Niet alle bestuurders zullen dat als prettig en wenselijk ervaren maar vanuit de systematiek van de Wro bezien valt er naar mijn mening niets op de uitspraak van de ABRvS af te dingen'. Een tweede opvallende casus betreft een vaststelling van het provinciaal inpassingsplan 'Overdiepse Polder' in Noord-Brabant in het kader van het nationaal beleid 'Ruimte voor de Rivier'.[5] Een voorwaarde voor het maken van een inpassingsplan is dat er sprake is van een provinciaal belang. In dit geval stelt een appellant dat er uitsluitend nationale belangen in het geding waren. De uitspraak van de Raad van State is eenduidig tegen deze redenering: 'Ik vind het van belang dit te onderkennen omdat in de door de leden gestelde vragen de mogelijke opvatting doorschemert dat indien een vraagstuk tot een provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van de inzet van bevoegdheden op een lager

overheidsniveau. Niets is minder waar'. Deze uitspraak maakt evenwel duidelijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak provincies niet snel zal corrigeren wanneer de provincie stelt dat sprake is van een provinciaal ruimtelijk belang.
Een belangrijke nuancering is echter op zijn plaats wat betreft de *doorwerking* van provinciale belangen. Er worden weliswaar geen inhoudelijke grenzen gesteld aan wat de provincie als provinciaal belang mag beschouwen, maar als het gaat om bijvoorbeeld een vertaling naar algemene regels moet deze wel 'noodzakelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening' (artikel 4.1 Wro). In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer legt de minister ook een verband met het subsidiariteitsbeginsel. Ze zegt dat 'maatschappelijke belangen in eerste instantie op het meest nabije niveau worden behartigd, totdat is vastgesteld dat een adequate belangenbehartiging op dat schaalniveau niet langer verantwoord is …'[6]. Of: 'Het komt er dus op neer dat een provinciaal belang aanwezig is, wanneer een provincie meent dat het belang in kwestie het lokale (gemeentelijke) belang overstijgt' (Van Buuren et al. 2008: 19). Dit is duidelijk te zien bij het arrest over reclamemasten in de gemeente Groningen: de provincie meende dat reclamemasten onderdeel waren van het provinciale landschapsbeleid, hetgeen het lokale belang overstijgt.
Er zijn echter wel grenzen aan in hoeverre algemeen geformuleerde belangen zoals 'kwaliteit van het landschap' of 'zuinig ruimtegebruik' in verordeningen aangegrepen kunnen worden om specifieke ontwikkelingen te beïnvloeden (bijvoorbeeld door middel van een reactieve aanwijzing). Een reactieve aanwijzing van Zuid-Holland is door de Raad van State vernietigd omdat de belangen onvoldoende helder en concreet geformuleerd waren.[7] De provincie meende dat het bebouwingspercentage uit het bestemmingsplan (60 procent) afbreuk zou doen aan het provinciaal belang van ruimtelijke kwaliteit (50 procent werd genoemd in de reactieve aanwijzing), maar heeft dit niet specifiek in de verordening omschreven. De Afdeling bestuursrechtspraak vond onvoldoende bewijs dat de gemeenteraad 'op onjuiste wijze invulling heeft gegeven aan de door het beleid geboden ruimte en dat de door de raad gemaakte afweging onvolledig of onjuist' was.
Een ander concreet voorbeeld vond plaats in Noord-Brabant. Gedeputeerde Staten heeft, vooruitlopend op vaststelling van de provinciale verordening, een reactieve aanwijzing gegeven tegen een bestemmingsplan dat woningen in het buitengebied tot maximaal 650 kubieke meter toestond. De Afdeling constateert dat de verordening geen specifieke regels bevat over de maximale inhoud van burgerwoningen in het buitengebied. Wel is er een algemene zorgplicht voor de ruimtelijke kwaliteit, maar die is volgens de Afdeling zodanig algemeen geformuleerd dat daaruit niet kan worden afgeleid dat een maximale inhoud van 650 kubieke meter niet aanvaardbaar is. De Afdeling oordeelt dat het artikel in kwestie niet in strijd is met de verordening.[8]

3.3.2 Waarborging van provinciale belangen

Er zijn verschillende manieren om ervoor te zorgen dat de provinciale belangen doorwerken in lokale besluitvorming, zoals nieuwe bestemmingsplannen. Provincies kunnen (financiële) prikkels geven, communicatieve middelen inzetten (waaronder overleg) of juridische middelen toepassen. Veranderingen in het gebruik van juridische

strategieën (ten opzichte van de eerste rapportage) worden hieronder kort besproken. We richten ons hier primair op het proactieve instrumentarium.

Verordening

In de vorige meting werd opgemerkt dat, na wat aarzeling van sommige provincies, de verordening een belangrijk (vaak het belangrijkste) Wro-instrument voor waarborging van provinciale belangen is geworden. In 2010 zijn er tien (herzieningen van) verordeningen vastgesteld; zes daarvan in Noord-Brabant. Het belang van verordeningen is aan het toenemen, zelfs voor de twee provincies die er aanvankelijk van afzagen. Drenthe heeft inmiddels een provinciale verordening van kracht laten worden en zelfs Limburg heeft de taboe op een verordening opgeheven; deze provincie onderzoekt actief of en hoe dit instrument kan worden ingezet (Provincie Limburg 2011). Uit de jurisprudentie blijkt de verordening een krachtig middel om provinciale belangen te beschermen. Bovendien is het duidelijk dat niet alleen een vastgestelde verordening voldoende is om een reactieve aanwijzing te geven, maar ook als algemene regels in voorbereiding zijn[9]. Daar is ook gebleken dat een reactieve aanwijzing niet alleen op de inhoud van het bestemmingsplan gericht kan zijn, maar ook op een binnenplanse ontheffingsmogelijkheid. Bovendien blijkt het mogelijk te zijn dat derden een beroep kunnen doen op algemene regels, ook als de provincie dat niet zelf doet[10].

Proactieve aanwijzing

In de vorige rapportage werd opgemerkt dat de proactieve aanwijzing als instrument om provinciale belangen te waarborgen belangrijke tekortkomingen kent. Deze zijn onder meer het gebrek aan sancties voor het niet opvolgen van de aanwijzing, de in vergelijking met het inpassingplan indirecte werking, en het gevaar van een verstorende werking op bestuurlijke verhoudingen. Er is in de tussentijd niets wezenlijks veranderd; tot nu toe is dit instrument nog niet toegepast. Toch zal dit binnenkort veranderen: de provincie Utrecht heeft voor het eerst een proactieve aanwijzing in voorbereiding, omdat een gemeente bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor het buitengebied in sommige agrarische bouwvlakken de bescherming van archeologische waarden (dubbelbestemming) heeft geschrapt, terwijl die waarden ter plekke als provinciaal belang zijn aangemerkt. Een reactieve aanwijzing heeft in dit geval geen zin, omdat dan wordt teruggevallen op het oude bestemmingsplan waarin de bescherming van archeologische waarden helemaal ontbreekt. De provincie wil juist dat de gemeente de bescherming ook binnen de agrarische bouwvlakken garandeert. De aanwijzing zal dus ook alleen op de agrarische bouwvlakken betrekking hebben. Mocht de gemeente het alsnog niet doen, dan overweegt de provincie om een inpassingsplan te maken, als uiterste middel.

De Spoedwet Wro zou aanleiding zijn om de proactieve aanwijzing meer toe te passen. Met het oog op de voorziene beperking van ontheffingsmogelijkheden in deze wet (zie paragraaf 3.1), overweegt de provincie Noord-Brabant de proactieve aanwijzing in te zetten als een soort afwijkingsmogelijkheid van de verordening[11].

Beleidsregels

Zoals vermeld in de eerste meting, gebruikt de provincie Flevoland haar onder de WRO gemaakte beleidsregels om belangen (ook ten tijde van de Wro) te waarborgen. Van der Perk (2011) licht toe dat in de meeste gevallen algemene regels niet noodzakelijk zijn, omdat er sprake is van congruentie tussen gemeentelijk en provinciaal beleid: alle vigerende bestemmingsplannen zijn immers in principe conform provinciaal beleid. Hetzelfde geldt voor nieuwe bestemmingsplannen die passen binnen hetzelfde beleidskader of wanneer gemeenten aangeven nieuw of gewijzigd beleid van de provincie te willen implementeren. In deze gevallen kunnen, aldus Van der Perk (2011), 'makkelijk vindbare' beleidsregels een vergelijkbare functie vervullen als instructieregels in een verordening, namelijk helderheid vooraf bieden over provinciale belangen. Daarnaast worden enkele praktische voordelen genoemd boven een verordening:

- Met een verordening kan de provincie zich de mogelijkheid tot correctief optreden ontnemen in gevallen waar er geen heldere grens te trekken is, of waar er slechts motiveringseisen worden gesteld; beleidsregels kennen deze beperking niet;
- Geen vertragende ontheffingsprocedure is nodig voor afwijking van beleidsregels.

De vraag is evenwel of een reactieve aanwijzing gebaseerd kan zijn op beleidsregels. In de vorige rapportage werd gesteld, "Net als bij de convenanten is het onduidelijk of een dergelijke reactieve aanwijzing stand zal houden bij de bestuursrechter" (p. 86). Uit de jurisprudentie is inmiddels gebleken dat een reactieve aanwijzing niet gebaseerd hoeft te zijn op een verordening.[12] Dit laat onverlet dat de provincie nog steeds moet motiveren waarom andere (Wro) instrumenten niet zijn ingezet om provinciale belangen te borgen, en bij een herhaling wordt dit steeds lastiger te beargumenteren. Wij gaan in de volgende paragraaf hier verder op in.

Inpassingsplannen

Als provinciale belangen in het geding zijn kunnen Provinciale Staten een inpassingsplan vaststellen om deze te waarborgen (artikel 3.26 Wro). In 2010 zijn ruim twee keer zoveel inpassingsplannen (13) vastgesteld als in het jaar daarvoor (6). Met 4 plannen is Noord-Holland koploper geworden, gevolgd door Limburg en Zuid-Holland (allebei 2); in 2009 heeft geen enkele provincie er meer dan één vastgesteld. Drenthe, Groningen, Overijssel en Utrecht hebben nog geen inpassingsplan vastgesteld tot de peildatum, maar alle behalve Drenthe hebben plannen vastgesteld in 2011 en/of in plannen in voorbereiding. We kunnen daarom constateren dat het 'actieve instrument' inpassingsplan een ingeburgerd verschijnsel is geworden. Drenthe, die in de vorige meting principieel tegen het gebruik van een inpassingsplan was, neemt het nu wel op als mogelijk instrument voor zowel kaderstelling als ontwikkeling (Provincie Drenthe 2010). Tot nu toe betreffen de provinciale inpassingsplannen voornamelijk infrastructuur ('natte' en 'droge') en natuur. Naast Noord-Holland, dat gebiedsgerichte inpassingsplannen heeft voorbereid (Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer, die niet als zodanig gerealiseerd zullen worden), maken ook Limburg en Noord-Brabant een inpassingsplan voor een bedrijvenpark.

3.4 Proactiviteit op provinciaal niveau

De Wro heeft als doel dat de provincies meer proactief en minder reactief handelen. Zo is de goedkeuring van bestemmingsplannen afgeschaft en andere instrumenten zoals de verordening en inpassingplan in het leven geroepen. Het eerste deel van deze paragraaf wordt de proactiviteit van provincies in de praktijk gemeten aan de hand van de door hen ingezette reactieve Wro-instrumenten. In het evaluatieontwerp is een onderscheid gemaakt tussen Wro-instrumenten die een meer proactief (anticiperend) karakter hebben en instrumenten die meer reactief zijn. Dit is in de vorige rapportage genuanceerd omdat sommige proactieve instrumenten ook reactief ingezet kunnen worden (andersom kan niet).[13] Daarna wordt ingezoomd op de praktijk van de normstelling in de verordeningen. Dit wordt gedaan door middel van een analyse van de mate van selectiviteit en van de mate van gedetailleerdheid. De eerste analyse zet het aantal thema's dat in provinciale verordeningen voorkomt op een rij. De tweede bekijkt hoe uitgebreid drie belangrijke thema's worden behandeld in de verordeningen (glastuinbouw, woningbouw en bedrijventerreinen).

3.4.1 Mate van reactief handelen

Hiervoor hebben we al besproken hoe provincies hun belangen proactief waarborgen. Door een vergelijking te maken tussen tabellen 3.2a (2010) en 3.2b (2009) kunnen we enkele opmerkingen maken over de mate waarin reactief wordt gehandeld. Hiermee geven we een voorzichtige inschatting, want het aantal keer dat een bepaald instrument wordt toegepast, is en blijft een ruwe indicator van reactiviteit. Over het algemeen valt op dat het gebruik van Wro-instrumenten in 2010 min of meer het patroon van het jaar daarvoor volgt.

Zienswijzen

Wat de zienswijzen betreft, heeft Noord-Brabant (144) Zuid-Holland ingehaald (86 in 2010 en 127 in 2009); Limburg neemt de derde positie in (47). Het aantal zienswijzen in Drenthe, Flevoland en Noord-Holland is erg laag in beide jaren. Opvallend is de provincie Overijssel, die in 2010 (7) minder dan de helft van de zienswijzen heeft gegeven van 2009 (16); daar tegenover staan wel 6 reactieve aanwijzingen in 2010.

Beroep

Provincies kunnen beroep aantekenen tegen een bestemmingsplan, als alternatief voor een reactieve aanwijzing. Het aantal keer dat een provincie beroep heeft ingesteld tegen een bestemmingsplan is niet schrikbarend hoog te noemen: slechts 6 keer in 2010 en 16 keer in het jaar daarvoor.
Naast het kleine voordeel dat de kosten van reactief handelen eventueel op de gemeente verhaald kunnen worden, kleven er vooral nadelen aan. Een belangrijke is de termijn, omdat 'totdat er een uitspraak in het beroep over de onverbindendheid is gedaan, het plan al wel rechtskracht kan verkrijgen en er onomkeerbare situaties kunnen ontstaan' (Van der Perk 2011).

Reactieve aanwijzing

Ook het aantal reactieve aanwijzingen, die een vergelijkbaar effect hebben als onthouding van goedkeuring onder de WRO, blijft in verhouding tot het aantal WRO-onthoudingen beperkt. Er is wel een stijging waar te nemen, van 11 keer in 2009 naar 32 keer in 2010. Als de provincies tegen elkaar worden afgezet, valt op dat Noord-Brabant er met kop en schouders bovenuit steekt; bijna de helft van de reactieve aanwijzingen in Nederland in 2010 is van deze provincie afkomstig. In 2009 waren zelfs 8 van de 11 reactieve aanwijzingen van Noord-Brabant. Daarna volgen in 2010 Zuid-Holland en Overijssel (6), Groningen (4) en Limburg (1). Hoewel het onmogelijk is om een reactieve aanwijzing anders dan 'reactief' te beschouwen, is ook hier een nuancering op zijn plaats. De provincie Noord-Brabant geeft weliswaar de meeste reactieve aanwijzingen, maar alle aanwijzingen zijn volgens de provincie gegeven omdat het vastgestelde bestemmingsplan in strijd was met de verordening. Zo bezien is het niet zozeer een kwestie van reactief handelen, maar van handhaving van een proactief instrument.
In de vorige rapportage werd naar aanleiding van uitspraken van de minister betreffende de zogenoemde 'dubbele motiveringsplicht' gesteld dat 'de gedachte [is] 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 verordening'. (PBL 2010: 82). Ook de eerste jurisprudentie heeft deze zorg niet kunnen wegnemen. Op basis hiervan staat in de nieuwe editie van het *Handboek Omgevingsrecht* (Klaassen 2011): 'Dit betekent dat een reactieve aanwijzing alleen kan worden gegeven op basis van algemene regels'[14]. Toch blijkt dit niet te kloppen.
Een uitspraak van de Raad van State in een geding tussen de gemeente Rijswijk en de provincie Zuid-Holland[15] verstrekt de nodige helderheid: 'Het college heeft echter met recht het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt is tot de gevallen waarin provinciale algemene regels zijn vastgesteld dan wel in ontwerp aanwezig zijn. Ook in andere gevallen kan een provinciaal ruimtelijk relevant belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken'. Verder stelt de Afdeling bestuursrechtspraak in dezelfde beslissing: 'Anders dan het gemeentebestuur stelt is de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt tot bijzonder zwaarwegende belangen. Voldoende is dat het provinciale belang in het concrete geval het geven van een aanwijzing noodzakelijk maakt'.
Beide uitspraken geven een belangrijke nuancering aan het beeld van de reactieve aanwijzing als *ultimum remedium*. Nog steeds geldt dat dit instrument niet 'serieel' wordt ingezet; in de praktijk betekent dit dat met elke toepassing van een reactieve aanwijzing, het lastiger wordt om te beargumenteren waarom geen gebruik gemaakt is van alternatieve instrumenten.
Ten slotte is er zicht op een oplossing voor de in de vorige meting besproken moeite om een reactieve aanwijzing te geven binnen een termijn van zes weken na vaststelling van het bestemmingsplan door de raad. In een bijgaande noot[16] in *Tijdschrift voor Bouwrecht* wordt gesuggereerd 'dat hogere overheden dan wellicht een soort van pro forma reactieve aanwijzing kunnen geven, gevolgd door een nadere onderbouwing zodra het bestemmingsplan op het raadsbesluit is aangepast.' Hoewel het nog niet duidelijk is of

dit juridisch mogelijk is, zou een dergelijke procedure uitkomst bieden zonder het proces te vertragen.

Reactief gebruik verordening
Ten slotte hebben we gekeken naar de verordeningen, in principe een proactief instrument. In de vorige rapportage gaven we al aan dat dit instrument reactief gebruikt kan worden. Als veel wordt gewerkt met een algemeen verbod gekoppeld aan ontheffingsmogelijkheden, wordt een soort 'provinciale goedkeuring' heringevoerd. Deze tendens wordt versterkt in gevallen wanneer adviescommissies zich buigen over ontheffingsverzoeken. Dit doet afbreuk aan de doelstelling om helderheid vooraf te geven en proactief te handelen. Teunissen (2009) ziet meer nadelen: 'Het is overigens bepaald niet ondenkbaar dat, waar instructieregels een ontheffingsmogelijkheid bieden, gemeentebesturen en/of belanghebbenden in voorkomende gevallen zekerheidshalve een 'ontheffing – voorzover nodig' zullen gaan aanvragen [...] Om zoveel mogelijk zekerheid vooraf te verkrijgen'. Deze praktijk wordt expliciet genoemd als reden om ontheffingen anders te regelen in de Spoedwet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 821, nr. 3: 4).

3.4.2 Mate van selectiviteit en gedetailleerdheid in de verordening

In het kader van het subsidiariteitprincipe (decentraal wat kan, centraal wat moet) en de doelstelling om proactief op te treden, werden in de vorige meting de normstellingen in de provinciale verordeningen kwantitatief nader beschouwd. Van der Perk (2011): 'Over de inzet van algemene regels is door de minister diverse malen gewezen op de selectiviteit die moet worden betracht ...' (p. 278).
De mate waarin provincies sturing geven wordt gemeten aan de hand van twee indicatoren: de selectiviteit van de verordening (in aantal thema's) en de gedetailleerdheid van de normstelling (in aantal soorten regels). Net als de vorige keer worden alle provinciale verordeningen tegen elkaar afgewogen (zie tabel 3.3).
Hierbij is de peildatum juli 2011 gehanteerd. Dit om de verordening van Drenthe mee te kunnen nemen. Zo konden de verordeningen van 11 provincies worden meegenomen. Er zijn behoorlijke veranderingen sinds de vorige peildatum van januari 2010: slechts de verordeningen van Overijssel en Utrecht zijn dezelfde gebleven; de herziening van de Zeeuwse verordening is zeer beperkt.

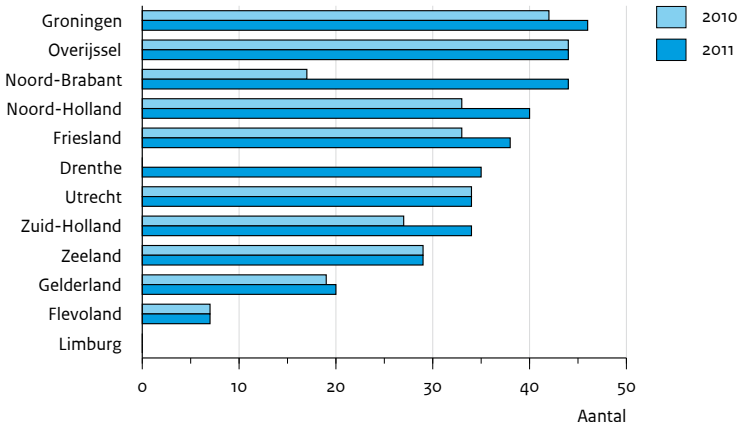
Selectiviteit
Net als in de eerste rapportage is gekozen voor een inductieve werkwijze, hetgeen neerkomt op het maken van een lijst van thema's die voorkomen in een of meerdere verordeningen (zie Bijlage 2). Het totale aantal thema's bedraagt 66. Dit is 11 meer dan de vorige keer en komt deels door nieuwe thema's en deels door een heroverweging van bestaande thema's (zie ook figuur 3.1).[18] Net als de vorige keer kunnen de 66 thema's worden verdeeld in bredere categorieën. In dit geval worden de oude categorieën werken (8 thema's) landbouw (7), recreatie/toerisme (6), landschap (6), natuur (5), wonen (6), water (6), ruimtelijke kwaliteit (6), milieu (3), energie (4), infrastructuur/ netwerken (2) gebruikt, maar ook de nieuwe categorieën ondergrond (2) en veiligheid

Tabel 3.3
Verordeningen gebruikt in de analyse

Provincie	Naam	Datum	Status
Drenthe	Provinciale omgevingsverordening Drenthe	14 april 2011	van kracht
Flevoland	Verordening Groenblauwe Zone	18 nov. 2008	van kracht
Friesland	Verordening Romte Fryslân 2011	15 juni 2011	van kracht
Gelderland	Ruimtelijke Verordening Gelderland	15 dec. 2010	van kracht
Groningen	Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 inclusief 2 februari 2011 en 9 maart 2011	9 maart 2011	van kracht
Limburg	n.v.t.[17]	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Brabant	Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (geconsolideerde tekst)	8 maart 2011	van kracht
Noord-Holland	Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie	21 juni 2010	van kracht
Overijssel	Omgevingsverordening Overijssel 2009	1 sept. 2009	van kracht
Utrecht	Provinciale Ruimtelijke Verordening, Provincie Utrecht 2009	24 dec. 2009	van kracht
Zeeland	Provinciale Ruimtelijke Verordening Zeeland	30 juni 2010	van kracht
Zuid-Holland	Visie op Zuid-Holland: Verordening Ruimte	26 juli 2010	van kracht

(2). Ook deze keer zijn enkele overige onderwerpen met slechts één thema. Deze indeling heeft overigens geen betrekking op de analyse, alleen op de bespreking daarvan.
Sommige thema's zijn slechts in één verordening opgenomen (bijvoorbeeld kerncentrales, ondergrondse opslag, milieubeschermingsgebieden, en fiets- en wandelroutes), terwijl andere thema's in vrijwel alle verordeningen voorkomen (bijvoorbeeld glastuinbouw, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en buitenstedelijk wonen). Voor een deel komt dat doordat de (ontwerp-)AMvB Ruimte deze thema's heeft voorgeschreven. Met de overgang naar het Barro zal het aantal thema's in de toekomst kunnen dalen. Zo zijn de Nationale Landschappen – deze zijn komen te vervallen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Barro – niet meegenomen in de verordening van Drenthe en zullen ze ook worden geschrapt in de verordening van Noord-Brabant. Dat wil niet zeggen dat er geen beschermingsregime voor deze gebieden geldt. Integendeel: het provinciaal beleid is vaker strenger dan het voormalige 'migratiesaldo nul'-regime van de voormalige Nationale Landschappen.

Figuur 3.1
Aantal thema's in provinciale ruimtelijke verordeningen, 2010 – 2011



NB: Flevoland heeft een andere waarde gekregen dan in de vorige meting. In de eerste meting is een waarde van 1 toegekend omdat het voor één doel/gebied is gemaakt, maar als de verordening wordt gelezen op dezelfde manier als de andere, kunnen er meer thema's worden geïdentificeerd.

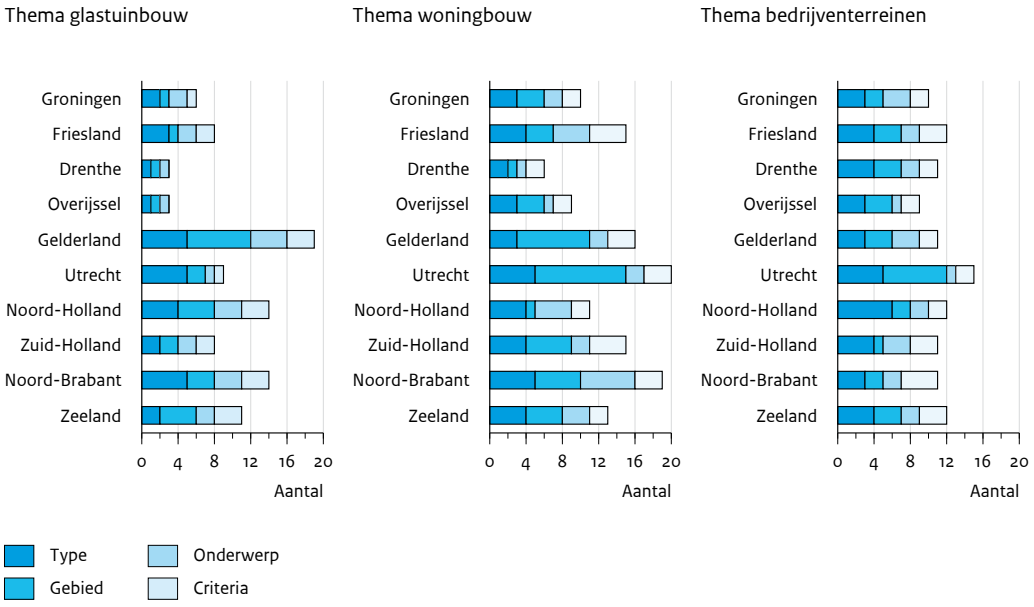
Als de provincies onderling worden vergeleken vallen enkele zaken op. Ten eerste zijn provincies qua themakeuze niet selectiever geworden. De verordeningen in 2010 bevatten ongeveer net zoveel thema's als het jaar daarvoor. De grootste stijging is te zien in Noord-Brabant met de komst van de tweede fase van de verordening. Het aantal thema's in de verordeningen van Zuid-Holland, Noord-Holland, Friesland en Groningen is licht toegenomen, met als gevolg dat Groningen nu de meeste thema's heeft verordend. Deze meting van het aantal thema's mag niet opgevat worden als de mate van 'bemoeizucht' van provincies. Het kan zijn dat er door fysieke of complexe omstandigheden meer thema's spelen in de ene provincie dan in de andere. Bovendien betekent het opnemen van een thema in een verordening niet noodzakelijk dat de beleidsvrijheid van gemeenten op dit punt wordt beperkt.

Gedetailleerdheid

De tweede analyse betreft de mate waarin provincies onder de Wro een gedetailleerde 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 gemeentelijk 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

Figuur 3.2

Aantal unieke bepalingen in provinciale ruimtelijke verordeningen, 2011



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.

We hebben de wijze van waarborging van het thema in de verordening, gecodeerd voor onze analyse. 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 type regel (verbod, uitzondering, enzovoort). Vervolgens wordt het gebied van toepassing omschreven, het regelgebied. Het onderwerp van regulering komt daarna aan de orde (zoals nieuwe vestigingen, uitbreiding). Uiteindelijk komen de inhoudelijke eisen van de bepaling aan bod, de criteria. 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 3.

In plaats van de hele verordening te coderen, is ervoor gekozen om te concentreren op drie belangrijke verstedelijkingsthema's: wonen (woningbouw binnen- en buitengebied en woonprogramma), werken (bedrijventerreinen) en landbouw (glastuinbouw).

Globaal wordt dezelfde methode toegepast als de vorige keer, met uitzondering van

enkele wijzigingen. Deze worden in Bijlage 3 uitgelegd. Het komt erop neer dat, naast wat kleine aanpassingen van de codes zelf, er niet alleen wordt gekeken naar het thema als genoemd in de verordening (bijvoorbeeld onder de kop 'woningbouw') maar ook naar de regels die de mogelijkheid hiertoe beïnvloeden (bijvoorbeeld 'verstedelijking in het buitengebied'). Dit heeft geleid tot hogere waarden dan de vorige keer. Het geeft echter een beter beeld van de mate van detailsturing. Maar een vergelijking met de vorige rapportage is hierdoor niet mogelijk. De meeste verordeningen hebben echter toch geen significante wijzigingen doorgevoerd op deze thema's.

Uit de analyse (figuur 3.2) komt naar voren dat Gelderland, een van de meest selectieve provincies in de vorige analyse, heel uitgebreide bepalingen kent op deze drie thema's; dit is vooral toe te rekenen aan de regelgeving voor glastuinbouw. Op de tweede plaats komt Noord-Brabant, dat ook hoog scoort op het aantal thema's, en Utrecht, dat selectiever is. Utrecht valt ook op vanwege de gedetailleerdheid van regels voor woningbouw, vooral door de verschillende soorten gebieden die worden onderscheiden. Omdat vele regels in Utrecht gericht zijn op verstedelijking in het algemeen, omvat een deel van woningbouw en bedrijventerreinen dezelfde regels. Net zoals de vorige keer is Overijssel heel beknopt in de manier waarop ze de verstedelijkingsthema's regelen. Koploper in termen van het aantal thema's (Groningen) scoort hier gemiddeld. Ten slotte is de verordening van nieuwkomer Drenthe niet erg gedetailleerd te noemen ten opzichte van de overige provincies over deze verstedelijkingsthema's.

3.5 Scheiding visievorming en normstelling

In de Wro is met de introductie van een aparte structuurvisie en een verordening, een bewuste scheiding gemaakt tussen documenten die een visiefunctie hebben en documenten die normstellend zijn. In de eerste rapportage kwam naar voren dat deze scheiding niet heel scherp hoeft te zijn, en zijn twee mogelijke vervagingen van de scheiding onderzocht: (1) structuurvisies die doorwerken in bindende planfiguren of juridische instrumenten en (2) verordeningen met bepalingen met een open karakter. Er zijn toen weinig voorbeelden van de eerste soort gevonden. Bij de tweede soort is de bepaling van Overijssel over ruimtelijke kwaliteit als voorbeeld genoemd. In deze paragraaf wordt nagegaan of in het afgelopen jaar de structuurvisie meer status heeft gekregen en/of de verordeningen een meer 'beleidsmatig' karakter hebben gekregen.

Normstelling in visievorming

Hoewel er weliswaar geen directe juridische doorwerking van de structuurvisie bestaat, is door de toenmalige minister van VROM wel het volgende opgemerkt over de reactieve aanwijzing: 'De aanwezigheid van een structuurvisie die uitspraken over het betreffende punt/belang bevat, maakt de motivering van het gebruik van de interventiebevoegdheid gemakkelijker' (Wro-NV II, Kamerstukken II 2004/2005 28 916, nr. 12: 18 in Van der Perk 2011: 281). Dit bleek ook bij de uitspraak omtrent de reclamemasten in de gemeente Groningen: 'Voorts is van betekenis dat ook in het POP als

provinciaal beleid is aangegeven dat reclamemasten het landschap kunnen ontsieren en dat in het daaraan voorafgaande Provinciaal Omgevingsplan POP2 de concrete beleidsbeslissing was opgenomen dat nieuwe reclamemasten hoger dan 6m niet zijn toegestaan'.[19] Toch is er nog geen sprake van een juridische doorwerking van het instrument structuurvisie: In zijn noot[20] wijst De Vries er verder nog op dat uit een andere uitspraak[21] blijkt dat een gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan alleen de algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.1 (de provinciale verordening) en 4.3 Wro (in casu het Barro) in acht moet nemen en niet gebonden is aan beleid van Rijk en provincies dat is vastgelegd in structuurvisies of andere beleidsdocumenten.

Visievorming in normstelling

In de vorige meting is geconstateerd dat het ook mogelijk is dat meer kwalitatieve of subjectieve elementen in de normstellende verordening worden geïntroduceerd. Deze tendens is sinds de vorige meting versterkt door de toenemende populariteit van sturing door middel van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. In de eerste rapportage werd op dit punt aandacht besteed aan de verordening van Overijssel, waarin een bepaling is opgenomen (artikel 2.1.5, lid 5) waardoor bestemmingsplannen geacht worden zich te conformeren aan algemene kwaliteitsnormen die in een extern document (Catalogus Gebiedskenmerken) beschreven staan.

Sinds de vorige meting is hier al eens discussie over geweest. In een reactieve aanwijzing tegen de gemeente Haaksbergen (Provincie Overijssel 2010a) wordt het volgende geschreven: 'Wij constateren dat de gemeente in het plan geen recht doet aan de in de Omgevingsverordening beoogde bescherming van essen. De gekozen planopzet voldoet niet aan de normerende uitspraak in de Catalogus Gebiedskenmerken over essenlandschappen, zoals die hiervoor is weergegeven'. Een ander voorbeeld is de reactieve aanwijzing tegen de gemeente Ommen: 'In de voorwaarden voor toepassing van deze regels is, behoudens een enkel geval, geen relatie gelegd met een versterking van de ruimtelijke kwaliteit en ontbreekt een relatie met de gebiedskenmerken' (Provincie Overijssel 2010b). Dit heeft wel weerstand opgeroepen: 'Verder vindt de raad [van Ommen] het 'meewegen' van het aspect 'ruimtelijke kwaliteit' binnen de mogelijkheden die bij recht worden toegestaan, niet acceptabel. Ten eerste gaat het om inperking van bestaande rechten, die op basis van de provinciale verordening en de regels die daarin zijn opgenomen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit onvoldoende gemotiveerd is. En verder wordt de rechtzekerheid aangetast' (Provincie Overijssel 2010c).

In 2011 is de verordening van Overijssel geëvalueerd (Provincie Overijssel 2011). Ook hier kwam de onduidelijkheid van kwalitatieve eisen naar voren, want 'Daardoor verkeren gemeenten regelmatig in onzekerheid of zij de bepaling op een juiste manier invullen. In dit verband worden begrippen als 'grootschalig/kleinschalig', 'versterking van ruimtelijke kwaliteit' en 'voldoende verzekerd', maar ook het begrip 'nieuwe ontwikkelingen' genoemd'. Naast de gemeenten die moeite hebben met deze aanpak zijn er andere die blij zijn: 'Meerdere gemeenten zijn enthousiast over de keuze van de provincie om te sturen op ruimtelijke kwaliteit en de beleidsruimte die daarbij wordt

gegeven voor lokaal maatwerk'. Ook geven sommige gemeenten aan met vergelijkbare bepalingen te werken. Er wordt wel onzekerheid uitgesproken over de 'juridisch houdbaarheid' van bepaalde artikelen van de verordening (Provincie Overijssel 2011: 13). Sinds de vorige meting werken andere provincies, waaronder Friesland, Drenthe en Noord-Brabant, ook met algemene kwaliteitseisen in de verordening. De zorg voor ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied staat zelfs centraal in de nieuwe verordening van Noord-Brabant (zie kader). Anders dan in Overijssel wordt er geen normering toegepast maar een motiveringseis gesteld. De omschrijving van deze motivering vindt ook in de verordening zelf plaats (niet in een extern document).

Friesland stuurt ook op kwalitatieve eisen (zie kader). De eerste twee hoofdstukken van de verordening gaan over ruimtelijke inrichtingsprincipes (bundeling door middel van een verbod/uitzonderingsconstructie en zorgvuldig ruimtegebruik door middel van toelichtingseisen), en het derde hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit. Hier vraagt de verordening om een 'ruimtelijke kwaliteitsparagraaf' in de plantoelichting waarin gemotiveerd moet worden hoe nieuwe functies passen binnen het landschap, en hoe de herkenbaarheid van de kernkwaliteiten van landschapstypes behouden blijft. Het is echter onduidelijk tot in hoeverre dergelijke bepalingen (art. 3.1.1, lid 1), kunnen worden afgedwongen in gevallen van onenigheid over de gemeentelijke invulling van 'een zorgvuldige inpassing'.

In de nieuwste verordening, tot slot, kiest Drenthe voor sturing op ruimtelijke kwaliteit en, net als Friesland, hanteert het begrip 'kernkwaliteiten'. Volgens de begripsbepaling zijn kernkwaliteiten: 'de mate waarvan in een concrete situatie sprake is van 1. stilte en duisternis; 2. openheid van het landschap; 3. natuur binnen de ecologische hoofdstructuur; 4. diversiteit en gaafheid van het landschap; 5. cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden; 6. sociale, externe en verkeersveiligheid; 7. leefbaarheid, kleinschaligheid' (art. 1.1.1, lid n). De bepaling over kernkwaliteiten staat in het kader.
Zo te zien is de eerste regel van de bepaling een motiveringseis maar de tweede een harde verplichting. Ook opvallend is de expliciete link met de Omgevingsvisie en de interpretatieruimte (bijvoorbeeld 'significant aantasten'). Het was een bewuste keuze van de provincie om de openheid die in de structuurvisie bestond rechtstreeks te vertalen in de verordening.

Een belangrijk punt bij het opnemen van kwalitatieve eisen is de vraag of de provincie hierop een beroep kan doen bij een reactieve aanwijzing. Zoals eerder gebleken, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak over dit vraagstuk al uitspraken gedaan. Aan de ene kant is de Afdeling eenduidig over de begrenzing van provinciale belangen: die mag de provincie zelf bepalen. Voor de manier waarop die wordt gewaarborgd in verordeningen blijken er wel grenzen te zijn: het benoemen van 'ruimtelijke kwaliteit' als provinciaal belang blijkt geen 'carte blanche' voor interventie. In zowel de zaak Rijswijk[22] als in Eersel[23] is de reactieve aanwijzing vernietigd, omdat de provincie onvoldoende heeft

Ruimtelijke kwaliteit in provinciale verordeningen

Verordening provincie Noord-Brabant
Artikel 2.1 Zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit
1. Een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied draagt bij aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, in het bijzonder aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik. De toelichting bij dat plan bevat daaromtrent een verantwoording.

Verordening provincie Friesland
Artikel 3.1.1, lid 3 Ruimtelijke kwaliteit
Een ruimtelijk plan dient te voorzien in een zorgvuldige inpassing van:
a. een uitbreidingslocatie;
b. nieuwe infrastructuur of aanpassing van infrastructuur;
c. een nieuwe recreatieve voorziening of uitbreiding van een recreatieve voorziening;
d. agrarische bedrijven, inclusief glastuinbouwbedrijven;
e. windturbines,
binnen de kernkwaliteiten per landschapstype, zoals aangegeven op en omschreven bij de van deze verordening deeluitmakende kaart Landschapstypen.

Verordening provincie Drenthe
Artikel 2.1 Kernkwaliteiten
2.1.1 Als bij een ruimtelijk plan kernkwaliteiten betrokken zijn:
a. wordt in het ruimtelijk plan uiteengezet dat met het desbetreffende plan wordt bijgedragen aan behoud en ontwikkeling van de bij het plan betrokken kernkwaliteiten conform de provinciale ontwikkelingsvisie zoals uiteengezet in de Omgevingsvisie en de uitwerkingen ervan;
b. maakt het desbetreffende ruimtelijk plan geen nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk die deze kernkwaliteiten significant aantasten.

gemotiveerd waarom het besluit van de gemeenteraad in strijd was met de kwaliteitseis.
Hoewel de opkomst van kwalitatieve eisen in verordeningen kan worden gezien als een vervaging van de scheiding tussen visievorming en normstelling (en dus niet in de geest van de Wro), voldoet het kennelijk wel aan een groeiende behoefte van provincies om ook moeilijk kwantificeerbare provinciale belangen toch juridisch te waarborgen. Er komen echter vast meer uitspraken over ruimtelijke kwaliteit door de bestuursrechter.

Noten

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32 821, nr. 3:4.
2 Dit laatste is interessant in verband met de mogelijkheid om eventuele boetes en sancties voor het niet naleven van EU-beleid te verhalen op lagere overheden (Eerste Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 157, A).
3 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-10-2010, No. 200910210/1/R1, LJN: BO1178 (Reactieve aanwijzing bestemmingsplan Peizerweg te Groningen).
4 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-10-2010, No. 200910210/1/R1, LJN: BO1178 (Reactieve aanwijzing bestemmingsplan Peizerweg te Groningen). Noot de Vries in TBR nr. 1 (januari) 2011, pp. 52-57.
5 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 21-04-2010, No. 200905509/1/R3, LJN BM1799 (inpassingsplan Overdiepse Polder te Noord-Brabant).
6 Eerste Kamer, vergaderjaar 2002.2003, 28 916, nr 3: 109.
7 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 29-06-2011, No. 201002266/1/R2, LJN BQ9621 (reactieve aanwijzing provincie Zuid-Holland tegen bestemmingsplan Landgoederenzone te Rijswijk).
8 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 18-11-2011, No. 200908600/6, LJN BU5400 (reactieve aanwijzing provincie Noord-Brabant tegen bestemmingsplan Buitengebied te Eersel).
9 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 24-03-2010, No. 200909916/2/R1, LJN BL9593 (reactieve aanwijzing provincie Groningen tegen bestemmingsplan Buitengebied te Vlagtwedde).
10 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 15-11-2011, No. 201110081/2/R1, LJN: BU5375 (beroep tegen bestemmingsplan Liedeweg 32/38 c.a. te Haarlemmerliede).
11 Als bijvoorbeeld gemeente en provincie het eens zijn dat een bepaalde ontwikkeling die in strijd is met de vigerende verordening, toch gewenst is, dan kan de provincie een proactieve aanwijzing geven om deze functie alsnog te realiseren. Zo functioneert de proactieve aanwijzing uitsluitend op verzoek van gemeenten, als een alternatief voor een ontheffing. Niet iedereen is te spreken over dit innovatieve gebruik van een Wro-instrument. Een reactie van een interviewrespondent luidt: ‘Als dat soort kunstgrepen worden gedaan, dan doen wij iets verkeerd’.
12 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 29-06-2011, No. 201002266/1/R2, LJN BQ9621 (reactieve aanwijzing provincie Zuid-Holland tegen bestemmingsplan Landgoederenzone te Rijswijk).
13 Een inpassingplan kan namelijk reactief worden ingezet als een gemeente tegen de zin van de provincie niets doet of om een ongewenst nieuw bestemmingsplan te blokkeren. Een verordening kan een reactief planologisch regime in het leven roepen als het berust op verbod/ontheffingsconstructies. Een zelfs de proactieve aanwijzing kan gebruikt worden om gemeentelijke ambities te frustreren of, zoals eerder opgemerkt, als afwijking van een verordening.
14 Op basis van Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30-06-2010, No. 200901350/1/R3, LJN BM9710 (beroep tegen bestemmingsplan Kempisch Bedrijvenpark 2008 te Bladel).

15 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 29-06-2011, No. 201002266/1/R2, LJN BQ9621 (reactieve aanwijzing provincie Zuid-Holland tegen bestemmingsplan Landgoederenzone te Rijswijk).
16 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 27-01-2010, No. 200903068/1/R3, LJN: BL0690 (beroep bewoner tegen bestemmingsplan te Castricum). Noot P.J.J. van Buuren in TBR nr. 3 (maart 2010), pp. 266-267.
17 Limburg heeft wel een omgevingsverordening, maar dan zonder een hoofdstuk ruimte.
18 Een voorbeeld van een nieuwe thema is 'betaalbare woningen' in de verordening van Gelderland. Een voorbeeld van een heroverweging is om strandpaviljoens nu wel als thema op te nemen. Om figuur 3.1 nauwkeuriger te maken, zijn bij heroverwegingen de oorspronkelijke verordeningen opnieuw bekeken. Zo kan het voorkomen dat de data over 2010 afwijken van de vorige meting.
19 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-10-2010, No. 200910210/1/R1, LJN: BO1178 (Reactieve aanwijzing bestemmingsplan Peizerweg te Groningen). Noot de Vries in TBR nr. 1 (januari) 2011, pp. 52-57.
20 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-10-2010, No. 200910210/1/R1, LJN: BO1178 (Reactieve aanwijzing bestemmingsplan Peizerweg te Groningen). Noot de Vries in TBR nr. 1 (januari) 2011, pp. 52-57.
21 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30-06-2010, No. 200901350/1/R3, LJN BM9710 (beroep tegen bestemmingsplan Kempisch Bedrijvenpark 2008 te Bladel) Noot de Vries in TBR nr. 11 (november) 2010, p. 21.
22 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 29-06-2011, No. 201002266/1/R2, LJN BQ9621 (reactieve aanwijzing provincie Zuid-Holland tegen bestemmingsplan Landgoederenzone te Rijswijk).
23 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 18-11-2011, No. 200908600/6, LJN BU5400 (reactieve aanwijzing provincie Noord-Brabant tegen bestemmingsplan Buitengebied te Eersel).

Nationaal instrumentarium

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

4.1 Veranderingen in het stelsel

In het afgelopen jaar zijn diverse veranderingen in het nationaal beleid en de wet- en regelgeving doorgevoerd die invloed hebben op de toepassing van de Wro door het Rijk. Ten opzichte van de eerste evaluatie van de Wro heeft de invoering van nieuwe en aangepaste wetten geleid tot aanpassing van artikelen in de Wro, wat ook gevolgen heeft voor de positie van de Rijksoverheid in de ruimtelijke ordening. Het gaat hier net als in eerdere hoofdstukken om de Crisis- en herstelwet en de Wabo, maar ook om de Tracéwet, die per 1 januari 2011 van kracht is. De Wet revitalisering generiek toezicht zal medio 2012 pas van kracht worden en heeft daarom nog geen effect kunnen hebben op de planologische praktijk. Hetzelfde geldt voor het wetsvoorstel Spoedwet herziening Wro – opgesteld naar aanleiding van het advies van de Raad van State uit 2010[1] op het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), eerste tranche – dat erop gericht is provinciaal medebewind ten aanzien van doorwerking indirecte regels in de AMvB en ontheffingsmogelijkheden op de algemene regels mogelijk te maken (zie verder 4.3.1)[2]. Wel geven beide wetten aan dat oriëntatie van de wetgever aan het veranderen is, waardoor ook een aantal van de doelen van de Wro op nationaal niveau aan

verandering onderhevig is. Met name het subsidiariteitsprincipe lijkt met de Spoedwet minder principieel te worden nagestreefd. We komen hier op terug.

4.2 Aanpak empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek naar het nationaal instrumentarium richt zich in deze rapportage primair op opvallende veranderingen ten opzichte van de eerste rapportage en is daardoor beperkter in omvang dan bij laatstgenoemde rapportage. De bronnen zijn wel hetzelfde. Op basis van de gesprekken en de documentenanalyse hebben we gekeken hoe tot nu toe binnen het Rijk wordt omgegaan met de drie doelen: 'nationaal wat moet', proactieve waarborging van nationale belangen en een scheiding van normstelling en visievorming.
Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met verschillende ministeries. In de eerste plaats met verschillende afdelingen en projectgroepen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met een drietal ruimtelijk relevante sectordepartementen[3]:
- ministerie van Defensie;
- ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I);
- ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Verder hebben we naar een groot aantal planfiguren gekeken die tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2011 door het Rijk zijn vastgesteld of in procedure zijn gebracht (tabel 4.1). Een aantal procedures waarover we in de eerste rapportage berichtten, loopt nog steeds, waaronder structuurvisies Buisleidingen en Mainport Amsterdam Schiphol, het Barro en het merendeel van de rijksinpassingsplannen. Met de wisseling van het kabinet zijn er de nodige plannen en planologische besluiten bij gekomen. Er is een nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) ontwikkeld, onder andere ter vervanging van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Ook is er een aantal nieuwe structuurvisies gerelateerd aan de MIRT-verkenning in het kader van de Tracéwet, zoals de structuurvisie ZuidasDok. De nieuwe rijksinpassingsplannen hebben hoofdzakelijk betrekking op nieuwe energie-infrastructuurprojecten en projecten in het kader van de pkb Ruimte voor de Rivier.

Tabel 4.1
Vastgestelde en in procedure gebrachte planfiguren[a]

Structuurvisie	Status 1 januari 2010:	Status 1 december 2011:
Infrastructuur & Milieu:		
. Infrastructuur en Ruimte		Ontwerp, 14-06-11
. Buisleidingen	Aangekondigd, jul '09	Ontwerp, 19-05-11
. Ondergrond		Vooraankondiging 19-12-11
. Windenergie op land		Aangekondigd, 14-06-11
. Rijks-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)	RAAM-brief, 06-11-09	Werkplan RRAAM, sept 10; Notitie reikwijdte en detailniveau, 18-10-11
. Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH)	Aangekondigd, mrt 08	(Ontwerp, medio 2012 verwacht)
. Toekomst Afsluitdijk		Ontwerp, 24-06-11
. A4 passage en Poorten & Inprikkers in het kader van de MIRT Verkenning Haaglanden		Aangekondigd, 29-03-11
. Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding		Aangekondigd, 29-03-11
. ZuidasDok (Amsterdam)		Aangekondigd, 28-02-11
EL&I/I&M:		
. Natuurcompensatie Randstad 380kV (De Wilck, behorende bij Rijkscoördinatieprocedure 380kV-lijn Randstad Noordring)	Ontwerp, 02-06-09	Vastgesteld, 14-01-11
OCW/I&M:		
. Cultuurhistorie	Aangekondigd, nov 09	Omgezet in beleidsbrief 'Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte', mei 11
V&W > I&M:		
. Nationaal Waterplan	Vastgesteld, 22-12-09	
VROM > I&M:		
. Randstad 2040	Vastgesteld, 04-09-08	Vervalt met vaststelling SVIR, 14-06-11
. Snelwegomgeving	Vastgesteld, 10-10-08	Vervalt met vaststelling SVIR, 14-06-11
Structuurvisie van rechtswege bij invoering Wro 01-07-08:	Status:	
. Nota Ruimte (PKB)	Vastgesteld, 01-07-08	Vervalt met vaststelling SVIR, 14-06-11
. Waddenzee (PKB)	Vastgesteld, 01-07-08	
. Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (PKB)	Vastgesteld, 01-07-08	
. Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (PKB)	Vastgesteld, 01-07-08	Vervalt met vaststelling SVIR, 14-06-11

Structuurvisie	Status 1 januari 2010:	Status 1 december 2011:
. Randstad 380kV verbinding (PKB)	Vastgesteld, 01-07-08	Verloopt via rijkscoördinatieregeling
Algemene Maatregel van Bestuur	**Status:**	**Status:**
Infrastructuur & Milieu:		
. Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, deel 1)		Vastgesteld, 11-07-11
. Wijziging Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, deel 2)		Ontwerp, 11-07-11
VROM > I&M:		
. Ruimte, 1e tranche	Ontwerp, 29-04-09	Omgezet in Barro (deel 1 en deel 2)
VenW/VROM > I&M:		
. Mainport Schiphol (parallelle Kaagbaan)	Aangekondigd, dec 09	
Rijksprojectbesluit	**Status:**	**Status:**
Geen	n.v.t.	n.v.t.
Rijksinpassingsplan	**Status:**	**Status:**
I&M:		
· Ontpoldering Noordwaard Biesbosch (Ruimte voor de Rivier)	Voorontwerp, 02-10-09	Vastgesteld, 27-08-10
· Waterberging Volkerak Zoommeer (Ruimte voor de Rivier)	Richtlijnen MER, sep '09	Voorontwerp, 27-01-11
· Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld (Ruimte voor de Rivier)	Advies MER, sep '09	Voornemen 'horen', 20-04-11
· Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, dijkring 16 en dijkverbetering Neder-Rijn/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard, dijkring 43 (Ruimte voor de Rivier)		Voorbereidingsbesluit, 26-04-11
EL&I/I&M:		
· Randstad 380kV Zuidring (hoogspanningsverbinding)	Vastgesteld, 28-08-09	Gedeeltelijk onherroepelijk, 29-12-10[4]
· Randstad 380kV Noordring (hoogspanningsverbinding)	Voorbereiding, 09-11-09	Voorbereiding, 24-11-10; Kabinetsvoorkeur tracé, 19-04-11
· Transformatorstation 380 kV Vijfhuizen (onderdeel van Randstad 380kV Noordring, hoogspanningsverbinding)		Voorbereiding, 27-05-10
· Transformatorstation 380 kV Breukelen (hoogspanningsverbinding)		Kennisgeving locatiebesluit, 16-06-11; Voorbereidingsbesluit, 29-08-11
· Zuid-West 380kV (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie MER, 20-04-09	Kabinetskeuze tracé en stationslocatie, 01-04-11
· Doetinchem-Wesel (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie MER, aug '09	Richtlijnen MER, 17-06-11

Structuurvisie	Status 1 januari 2010:	Status 1 december 2011:
· Noord-Westverbinding Groningen-Diemen (hoogspanningsverbinding)	Startnotitie MER, 12-08-09	Richtlijnen MER, 08-07-10
· COBRAcable (hoogspanningsverbinding)		Concept-Notitie reikwijdte en detailniveau, 24-08-10; Startnotitie MER, juli' 11
· Netuitbreiding Noordoostpolder (hoogspanningsverbinding)		Vastgesteld, 04-05-11
· Bergermeer (gasrotonde)	Voorontwerp, 19-10-09	Vastgesteld, 17-05-11; Raad van State-uitspraak: geschorst, 08-08-11
· Heiligerlee (stikstofopslag)	Ontwerp, 07-10-09	Vastgesteld, 03-03-10
· Gasleiding Bornerbroek-Enschede/Duitsland		Vastgesteld, 28-05-10
· Gasleiding Norg-Groningen (NorgroN)		Richtlijnen MER, juni '10
· Aardgastransportleiding Beverwijk-Wijngaarden		Voorbereidingbesluit, 17-05-11
· Barendrecht (CO_2-opslag)	Voorbereidingsbesluit, 18-11-09	Procedure stopgezet, 04-11-10
· ROAD-project (CO_2-opslag)		Startnotitie MER, 31-01-11
· Gasolieopslag zoutcavernes Twente (Clovis project)		Startnotitie MER, mrt '11
· 2e Kerncentrale Borssele (energiecentrale)		Voorbereidingsbesluit, 12-04-11
· Elektriciteitscentrale C.Gen Sloehaven-Vlissingen (energiecentrale)		Advies MER, 20-05-10
· Windpark Noordoostpolder	Besluit plan-MER, 03-11-09	Vastgesteld, 06-01-11
· Windpark Zuidlob Flevoland	Ontwerp, 21-08-09	Onherroepelijk, 24-09-10
· Windpark De Drentse Monden		Startnotitie MER, 16-06-11
· Windpark Krammer		Startnotitie MER, 06-10-11
· Windpark N33		RCR-besluit, 08-11-10; Concept-Notitie Reikwijdte en Detail, 21-09-11
· Uitbreiding Het Zwin (natuurcompensatie Westerschelde)	Voorbereidingsbesluit, 09-10-09	Voorontwerp, 02-09-10
· Ontpoldering Hertogin Hedwigepolder (natuurcompensatie Westerschelde)	Voorontwerp, 14-12-09	Procedure tijdelijk stopgezet
Rijksbestemmingsplan	**Status:**	**Status:**
Geen	n.v.t.	n.v.t. [5]
Proactieve aanwijzing	**Status:**	**Status:**
I&M:		
Luchtvaartterrein Lelystad (geluidscontour)	Vastgesteld, 16-10-09	
Luchtvaartterrein Rotterdam (geluidscontour)	Ontwerp, 10-08-09	Vastgesteld, 05-10-10

Structuurvisie	Status 1 januari 2010:	Status 1 december 2011:
Zienswijze	**Status:**	**Status:**
I&M:		
Zie tabel 4.2 voor ingediende zienswijzen van de VROM-Inspectie (al dan niet i.s.m. andere departementen)	n.v.t.	n.v.t.
Andere departementen:		
Rijkswaterstaat, Defensie, OCW: totaal aantal onbekend	n.v.t.	n.v.t.
Beroep[6]	**Status:**	**Status:**
Uitspraken van Raad van State met de Rijksoverheid als appellant:	n.v.t.	n.v.t.
I&M/Defensie:		
· Beroep bestemmingsplan Appartementencomplex Klein Zwitserland gemeente Gilze en Rijen		Raad van State uitspraak: gegrond, 28-10-10
Reactieve aanwijzing[7]	**Status:**	**Status:**
· Projectbesluit woningbouwplan Eckelrade in gemeente Margraten	Gegeven op 19-10-09	Geen

Bron: Ministerie van I&M, EL&I, OCW en Defensie.

[a] *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 1 december 2011.*

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 subsidiariteit. Wat het Rijk van nationaal belang acht, is omschreven in structuurvisies. De structuurvisies die in de eerste evaluatie besproken zijn, zijn nu – anderhalf jaar later – aan verandering onderhevig. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet-Rutte (2010) is een selectievere interpretatie van 'nationaal wat moet' gehanteerd met een verdergaande decentralisatie en liberalisatie in het ruimtelijk domein. Met andere woorden: het kabinet acht minder zaken van nationaal belang en soms in het geheel niet des overheids. De Wro geeft die ruimte, er wordt niet voorgeschreven wat een nationaal belang is.

Aan de andere kant lijkt 'nationaal wat moet' en op Rijksniveau verantwoordelijkheid nemen voor nationale belangen – in het regeerakkoord aangezet door de woorden 'je gaat erover of niet' – enigszins te worden losgelaten door de Spoedwet herziening Wro, die onder het vorige kabinet al werd voorbereid. Naast de bepalingen omtrent ontheffingsmogelijkheden gaat deze wet over de mogelijkheid van het stellen van indirecte algemene regels. Door toevoeging van artikel 4.3 lid 2 aan de Wro wordt het mogelijk om in een AMvB te bepalen onder welke voorwaarden algemene regels in een provinciale verordening kunnen worden aangevuld en uitgewerkt (zogenaamd provinciaal medebewind).

Directe aanleiding voor deze wet was het Raad van State-advies over het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, eerste tranche uit 2010.[8] De Raad heeft uitgesproken dat in de Wro, in het bijzonder artikel 4.3 van die wet, de wettelijke grondslag voor het provinciaal medebewind en de ontheffingsmogelijkheden van algemene regels ontbreekt. De Raad was van mening dat provinciaal medebewind niet in overeenstemming is met de sturingsfilosofie van de Wro en de uitgangspunten van selectiviteit en concreetheid. Op de toepassing van indirecte, getrapte, algemene regels is ook bij de tervisielegging van het ontwerp-AMvB in 2009 veel kritiek geweest, waarbij het met name ging over het effect op de beleidsruimte van andere overheden (PBL 2010). Aangezien deze wetswijziging van de Wro op dit moment nog niet van kracht is, is over dit effect geen uitspraak te doen op basis van empirische bevindingen.

De beleidsveranderingen van dit kabinet zijn vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), inclusief het bijhorende planMER, Barro en de wijziging Bro. De ontwerp-SVIR en bijbehorende stukken liggen vanaf augustus 2011 ter inzage. De SVIR vervangt de Nota Ruimte, de structuurvisie Randstad 2040, de Nota Mobiliteit[9], de MobiliteitsAanpak, de structuurvisie voor de Snelwegomgeving en de ruimtelijke doelen en uitspraken in de PKB Tweede structuurschema Militaire terreinen, de Agenda Landschap, de Agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta. De structuurvisies (voorheen PKB's) Project Mainport Rotterdam, Structuurschema Elektriciteits-voorziening III en 3e Nota Waddenzee alsook het Nationaal Waterplan blijven bestaan. Nieuw in het overzicht zijn de aangekondigde structuurvisies die in het kader van de tracéprocedure als onderdeel van een MIRT-verkenning zijn opgesteld, te weten de A4-passage en Poorten & Inprikken in het kader van de MIRT Verkenning Haaglanden, Bereikbaarheid Regio Rotterdam en de Nieuwe Westelijke Oeververbinding en ZuidasDok Amsterdam. De structuurvisie Toekomst Afsluitdijk, in 2010 aangekondigd en nu in ontwerp ter inzage, en de structuurvisie Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), die in 2009 is aangekondigd in de RAAM-brief en nu in startfase van de verkenning zit, kunnen ook hiertoe worden gerekend. Deze visies vormen de formele basis onder de voorkeursbesluiten.
Daarnaast zijn er nog structuurvisies in procedure gebracht waarvan de status na de eerste rapportage is veranderd. De structuurvisie Natuurcompensatie Randstad 380kV (De Wilck) is in januari 2011 vastgesteld. Van de structuurvisies die in 2008 en 2009 reeds in sectorale beleidsnota's zijn aangekondigd, is de structuurvisie Buisleidingen in het voorjaar 2011 in ontwerp ter visie gelegd. De structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH) is nog in ontwikkeling; het ontwerp wordt in voorjaar 2012 verwacht. En de aangekondigde structuurvisie Cultuurhistorie is in mei 2011 omgezet in een beleidsvisie 'Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte'. Hoewel het ministerie van OC&W in de Beleidsbrief MoMo (2009) destijds bewust koos voor de structuurvisie op grond van de Wro, is toch besloten geen separate (aspect) structuurvisie te maken maar een beleidsvisie (Ministerie van OC&W 2011). De juridisch-planologische kaders zijn uitgewerkt in de SVIR en in het Barro. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de wens de ruimtelijke aspecten uit sectorale beleidsvelden te integreren in één structuurvisie (SVIR). Ook een reductie van plankosten speelt volgens

onze gesprekspartners hierbij een rol. Met het opstellen van een structuurvisie geldt immers een verplichting van het maken van een planMER, conform artikel 1.3.1 Bro en hoofdstuk 7 uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage 1994. Het Rijk hanteert nu de richtlijn dat, indien een nieuwe rijksvisie voor beleid geen ruimtelijke ontwikkeling bevat, volstaan wordt met een beleidsvisie. Daarmee worden de kosten van de procedure voor het opstellen van een planMER voorkomen.

De belangrijkste structuurvisie voor het Rijk is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De SVIR is kaderstellend voor alle andere rijksstructuurvisies die in ontwikkeling zijn; deze zijn opgenomen in de realisatieparagraaf van de SVIR. Zoals gezegd is dit kabinet selectiever in de definiëring van nationale belangen. Rijksverantwoordelijkheid kan volgens dit kabinet aan de orde zijn indien onderwerpen provincies en gemeenten overstijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het bieden van ruimte voor militaire activiteiten, en opgaven in de stedelijke regio's rondom de mainports, brainports en greenports. Daarnaast acht het Rijk zich verantwoordelijk voor opgaven waarbij internationale verplichtingen of afspraken zijn aangegaan, zoals internationale afspraken over biodiversiteit of werelderfgoed. Ook blijft het Rijk betrokken bij provincieoverstijgende opgaven zoals de hoofdnetwerken voor mobiliteit, energie, waterveiligheid en het garanderen van de volksgezondheid.
Ten opzichte van de Nota Ruimte is het aantal rijksbelangen in het nationaal beleid verminderd van 39 naar 13, op het gebied van verbetering van de (economische) concurrentie, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid (Ministerie van I&M 2011). Deze afname is bewerkstelligd door 1) samenvoeging van onderwerpen, 2) decentralisatie (beleid overlaten aan de regio), en 3) geheel loslaten van beleid (liberalisatie). In bijlage 2 van de SVIR staat een overzicht van de veranderingen die voor de nationale ruimtelijke belangen zijn doorgevoerd, onder andere het (deels) vervallen van belangen en daaraan gekoppelde instrumenten (zoals Rijksbufferzones en panorama's infrastructuur) en verschuivingen naar de nieuwe belangen (zoals behoud en versterking Greenports en open uitzicht Noordzeekust).
In de realisatieparagraaf van de SVIR is per belang aangegeven hoe het Rijk het nationaal belang wil waarborgen, via communicatieve, bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten. Net als bij de Nota Ruimte wordt er een mix van uitvoeringsinstrumenten ingezet. Per belang is specifiek gelet op doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument in het behalen van de nationale doelen. Zo wordt het belang voor versterking van het vestigingsklimaat voornamelijk geïnstrumenteerd met bestuurlijke afspraken en financiering, en het belang ondergrond vooral met kennis in het kader van gedecentraliseerd ruimtelijk beleid.

Voor de 13 belangen acht het Rijk een verticale juridische doorwerking nodig en kiest het voor de toepassing van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)[10]. De uitwerking van de SVIR en de toepassing van deze AMvB gaat ook deze keer vergezeld van convenanten en communicatieve instrumenten. De convenanten betreffen voornamelijk procesafspraken met bestuursorganen over verantwoordelijkheden, inzet van (financiële of communicatieve) middelen of het treffen van bestuurlijke maatregelen

in het kader van de decentralisatie van rijkstaken, zoals de MIRT-gebiedsagenda's (uit 2009, 2010 en 2011), het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen het Rijk en provincies, gemeenten en waterschappen (2011), het Onderhandelings-akkoord decentralisatie natuur (2011) en de innovatieagenda's van negen economische topsectoren die in het kader van het bedrijfslevenbeleid zijn opgesteld (2011).
Hieronder zoomen we in op de waarborging van nationale belangen via de proactieve normstellende instrumenten uit de Wro, te weten de AMvB's en de proactieve aanwijzingen. We besteden hierbij ook aandacht aan hoe die waarborging 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 inpassingplan en de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (voorheen het projectbesluit).

4.3.1 Algemene maatregelen van bestuur

De algemene maatregel van bestuur (AMvB) is, als instrument van ruimtelijk beleid, relatief nieuw. Ook dit kabinet streeft naar één AMvB voor alle ruimtelijke rijksbelangen. Met de komst van de SVIR is de inhoud van de in 2009 vastgestelde ontwerp-AMvB Ruimte niet meer in zijn geheel van toepassing. De AMvB wordt nu gefaseerd in twee formele besluiten vastgesteld. Van een beperkt aantal onderdelen uit de eerdere ontwerp-AMvB zijn de nationale belangen in de SVIR herbevestigd en nu definitief vastgesteld in het Barro. Het tweede deel is een wijziging op de ontwerp-AMvB ruimte en bevat de algemene regels voor de geherformuleerde dan wel nieuwe nationale belangen in de SVIR. Dit ontwerpbesluit is als een wijziging van het Barro in de zomer van 2011 ter visie gelegd, tegelijk met het vastgestelde Barro. Het kabinet wil met deze procedure vaart brengen in het besluitvormingsproces van de AMvB en tegemoetkomen aan de behoefte 'om de nationale ruimtelijke belangen van enkele reeds bestaande situaties en lopende projecten (het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, militaire terreinen en grote rivieren) adequaat te borgen'. (Ministerie van I&M 2011c; 1). De inwerkingtreding van dit deel van het Barro staat voor eind 2011 gepland. Later in 2012 zal ook deel 2 van het Barro in werking treden, tegelijk met de SVIR.

In het Barro wordt onderscheid gemaakt tussen directe algemene regels en indirecte, getrapte algemene regels voor de doorwerking van de nationale belangen naar lokaal niveau. Met deze regels wil het kabinet 'beperkingen stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden op lokaal niveau' (Ministerie van I&M 2011c: 4). In tegenstelling tot de vorige ontwerp-AMvB Ruimte kiest dit kabinet ervoor de normering uit het Barro zoveel mogelijk direct te laten doorwerken op het niveau van de lokale besluitvorming, waarmee het 'onmiskenbaar duidelijk is welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor deze taken ('Je gaat erover, of niet')' (Ministerie van I&M 2011c; 7). Slechts daar waar een directe doorwerking niet mogelijk is, bij de Ecologische Hoofdstructuur en bij de Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde is gekozen voor indirecte doorwerking via provinciaal medebewind (Ministerie van I&M 2011c). Het

gaat hier om het zekerstellen van de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit en internationaal beschermd erfgoed. Daarnaast gaat het bij de EHS om het bieden van een nationale planologische bescherming voor de waarborging van de samenhang van het netwerk.
Een onderwerp uit de ontwerp-AMvB Ruimte uit 2009 dat veel kritiek kreeg, is het voorschrift van toepassing van de SER-ladder als werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen (PBL 2010). Het kabinet wil vasthouden aan zorgvuldig ruimtegebruik en maakt het met een wijzing op het Bro, onderdeel van het voorbereidingsproces van ruimtelijke plannen. In het vastgestelde Barro is deze procesregel aangepast met een algemene bepaling voor bestemmingsplannen.
Naast het Barro zijn op dit moment nog vier ruimtelijk relevante AMvB's in ontwikkeling, te weten de AMvB Besluit externe veiligheid buisleidingen (BEVB), de AMvB Besluit externe veiligheid transportroutes (BEVT), de AMvB Luchthavenindelingsbesluit (LIB) en de AMvB Mainport Schiphol. In de eerste rapportage hebben we aandacht aan deze AMvB's besteed. Van deze AMvB's wordt alleen de AMvB Mainport Schiphol 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 AMvB is gekoppeld aan de structuurvisie Schiphol Mainport Amsterdam Haarlemmermeer die nu nog in ontwikkeling is. Zodra deze structuurvisie en AMvB zijn vastgesteld zal er een koppeling worden gemaakt met het Barro.

4.3.2 Proactieve aanwijzing

Zowel de minister van I&M als 'iedere minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van I&M' (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 dit instrument tot nu toe twee keer ingezet, beide keren in 2009 voor een aanwijzing in verband met een luchthaventerrein en gericht op het mogelijk maken van uitbreiding van deze luchthaven (PBL 2010).
De belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van dit instrument als middel om nationale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen is, zoals in de eerste rapportage ook al werd geconstateerd, gering. Het ministerie van I&M ziet geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van de AMvB, eerder nadelen. Zo heeft de aanwijzing slechts betrekking op een individueel bestemmingsplan, terwijl algemene regels een breder toepassingsbereik hebben. Daarnaast heeft de proactieve aanwijzing een eenmalige werking: wanneer de aanwijzing is opgevolgd komt deze te vervallen.

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 kwam al naar voren wat langs proactieve weg wordt gewaarborgd, 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 de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (voorheen projectbesluit). Echter, net als in de vorige rapportage blijft het moeilijk om puur op basis van het type instrument iets te zeggen over de mate van proactief handelen, zoals opgemerkt over de toepassing van een inpassingsplan en ontheffingen in een AMvB (PBL 2010). 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 (zie ook Hoofdstuk 1). Met de komst van de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de waarborging van nationale belangen anders ingericht. Het kabinet spreekt hierin het vertrouwen naar medeoverheden uit dat zij bij de voorbereiding van het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning of de verordening, de nationale regels correct hanteren. Het Rijk geeft vooraf duidelijkheid door aan medeoverheden de nationale belangen vast te leggen per AMvB. Het Rijk trekt zich verder actief terug uit het voortraject van planvorming en kiest voor een nieuw beleidssysteem van 'toezicht achteraf' waarbij gemeenten achteraf beoordeeld worden of ze de implementatie van de nationale regels correct hebben doorgevoerd. Dit past in de nieuwe beleidslijn rond interbestuurlijk toezicht waarbij specifiek toezicht plaatsmaakt voor generiek toezicht en het toezicht op de ruimtelijke ordening en milieubeheer gedecentraliseerd wordt naar de provincies, zoals vastgelegd in het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht. Dit betekent dat het Rijk minder mogelijkheden heeft voor bijsturing als nationale regels niet worden nageleefd. Dit heeft dus ook gevolgen voor het bereiken van het eerder genoemde doel 'Nationaal wat moet'.

De VROM-Inspecteur heeft in de Wro de bevoegdheid namens het Rijk de gemeentelijke ruimtelijke plannen te beoordelen. Tot nu toe is binnen de Rijksoverheid de procedure dat de VROM-Inspectie (VI) mede namens de andere rijksdiensten in een gecoördineerde reactie aangeeft welke nationale belangen niet goed in het plan zijn opgenomen. In de praktijk komt het erop neer dat de VI het (voor) ontwerpbestemmingsplan naloopt op rijksbelangen en, in voorkomende gevallen, 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 I&M-beleid aangaan, waaronder externe veiligheid, milieukwaliteit, de Waddenzee en

het klimaat. De VI stelt vervolgens op basis van de verzamelde reacties één rijksbrief op voor de lokale overheid. De rol van de VI als coördinator in het vooroverleg stopt na het afgeven van een reactie. In het vervolgtraject is ieder departement zelf verantwoordelijk voor het toetsen van de reactieverwerking en voor een besluit om een zienswijze tegen het ontwerpplan in te dienen. Met het kabinetsvoornemen van 'toezicht achteraf' is per 1 januari 2012 zowel de coördinatierol van de VI binnen het Rijk als de toezichtrol in het vooroverleg vervallen.

Drie jaar na invoering van de Wro in juli 2008 heeft de VI veel ervaring opgedaan met de manier waarop nationale belangen doorwerken in gemeentelijke ruimtelijke plannen. In 2010 zijn in totaal 6.043 ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, projectbesluiten en structuurvisies[11]) beoordeeld; dit is iets meer dan in 2009 (5.292). De plannen zijn over de verschillende stadia van het planproces beoordeeld: 39 procent waren plannen in de fase van vooroverleg, 35 procent bevond zich in de ontwerpfase en 26 procent was vastgesteld door de raad.[12]
Het vooroverleg is volgens de VI een belangrijke fase in de beoordeling van de gemeentelijke ruimtelijke plannen. Uit hun trendanalyses van gemeentelijke planbeoordeling concludeert de VI dat het vooroverleg een uiterst effectieve manier is om de nationale ruimtelijke belangen te waarborgen zonder dat daarbij een juridische procedure gestart hoeft te worden. In 2010 en de eerste helft van 2011 wordt driekwart van de opmerkingen uit het vooroverleg overgenomen in de ontwerpplannen (in 2009 lag dit percentage hoger, op 90 procent) (VROM-Inspectie 2011a, 2011b). De meeste opmerkingen van de VI over voorontwerpplannen hebben betrekking op geluid, externe veiligheid en buisleidingen en zijn voornamelijk procedureel van aard.
Het beoordelen of een plan wel of niet nationale belangen bevat, ligt volledig bij de gemeenten. In het kader van de decentralisatie heeft de minister van I&M in 2009 en 2010 een brief naar alle gemeenten gestuurd onder welke omstandigheden of bepaalde gevallen het Rijk ervan afziet om formeel vooroverleg te voeren (conform artikel 3.1.1 lid 2 Bro). Ondanks deze brieven neemt het aantal planbeoordelingen in de voorfase van het planproces in de eerste helft van het jaar 2011 ten opzichte van 2010 licht toe (1.216 ten opzichte van 1.097). In 2010 bleek een kwart van deze plannen na beoordeling geen nationale belangen te bevatten, met name de kleinere particuliere initiatieven. Nader onderzoek door de VI maakt duidelijk dat sommige gemeenteambtenaren onbekend zijn met de brieven van het ministerie. Maar ook zijn er gemeenten die bewust geen afweging maken bij het opsturen van de ruimtelijke plannen naar de overlegpartners. Een aantal doet dit om risico's in de procedure te voorkomen. Ook blijkt dat het voor gemeenten minder administratieve lasten met zich meebrengt om alle overlegpartners een plan toe te sturen, dan vooraf een selectie te maken (VROM-Inspectie 2011c).
In 2010 is bij 59 procent van de aangeboden ontwerpplannen geen vooroverleg gevoerd; dit is een stijging van 10 procent ten opzichte van 2009.

4.4.2 Zienswijzen

Ook is gekeken naar de zienswijzen die het Rijk indient. Het aantal ingediende zienswijzen van de VI is in de afgelopen drie jaren licht afgenomen (zie ook tabel 4.2). Waren het in 2009 nog 78, in 2010 was dit 68 en in de eerste helft van 2011 ligt het aantal op 22 (ten opzichte van 36 in dezelfde periode in 2010).
De daling is volgens de VI het gevolg van aanpassing van het interne werkproces rond planbeoordeling. In het kader van effectiviteit en efficiency heeft de VI een aantal maatregelen doorgevoerd om het aantal planbeoordelingen te reduceren, zonder daarbij risico's te lopen dat nationale ruimtelijke belangen geschaad worden. Zo worden bijvoorbeeld ruimtelijke plannen van gemeenten die in het vooroverleg akkoord zijn bevonden, in het vervolg van de procedure niet meer gevolgd. Een andere maatregel is om de (ontwerp)plannen die niet in het vooroverleg zijn gebracht, te selecteren (middels een quick scan) op nationale belangen voordat zij verder inhoudelijk worden beoordeeld. Tevens heeft de inspectie intern de criteria voor het indienen van zienswijzen verscherpt. Deze werkafspraak houdt in dat nu alleen die punten aan de orde komen die direct de nationale belangen betreffen en waarvoor, indien nodig, juridische vervolgstappen moeten worden genomen als de gemeente deze zienswijzen niet opvolgt. Daarnaast wil de VI de planproceduretijd verkorten en administratieve lasten terugdringen bij zowel de gemeente als het Rijk en de provincie, door de verplichting te laten vervallen om alle gewijzigde vastgestelde plannen onder ogen te krijgen (artikel 3.8 lid 4 Wro) (VROM-Inspectie 2011a). Ook werkt de VI steeds meer mee aan verzoeken van gemeenten voor instemming van versnelde publicatie van het vaststellingsbesluit. Formeel mag een gemeente bij een zienswijze of een (ten opzichte van het ontwerp) gewijzigd vastgesteld plan pas na zes weken publiceren, om de minister of de provincie de tijd te geven een reactieve aanwijzing voor te bereiden (artikel 3.8, lid 4 Wro). In de praktijk worden de verzoeken (bijna) altijd gehonoreerd, omdat de wijzigingen veelal niet gaan over nationale belangen (VROM-Inspectie 2011b).
De onderwerpen waarover de meeste zienswijzen zijn ingediend, verschillen niet door de jaren heen of ten opzichte van de onderwerpen in het vooroverleg. De top 4 van onderwerpen bestaat uit externe veiligheid (van zogenoemde 'inrichtingen', zoals chemische bedrijven), geluid, buisleidingen en vervoer gevaarlijke stoffen. Een verschil met 2009 is dat er nauwelijks zienswijzen over luchtkwaliteit meer aan de orde zijn, onder andere door de invoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in 2009 waarin veel projecten zijn ondergebracht. Over het algemeen betreffen volgens de VI de opmerkingen over ruimtelijke plannen niet zozeer de inhoud, maar gaan ze over het verkeerd toepassen van de regelgeving in het plan.
In 2010 is het merendeel van de opmerkingen over externe veiligheid en geluid terug te voeren op het feit dat er nog onvoldoende informatie in het plan is opgenomen om dit aspect goed te kunnen beoordelen. Bij externe veiligheid speelt daarnaast een onvoldoende verantwoording van het groepsrisico en niet goed in het plan opgenomen plaatsgebonden risico bij bijvoorbeeld LPG-vulpunten in relatie tot kwetsbare functie binnen de risicozone. Bij geluid is soms de procedure voor de hogere grenswaarde niet goed doorlopen. De opmerkingen over buisleidingen hebben in 2010 vooral betrekking op het nieuwe beleid dat op 1 januari 2011 van kracht is en waar gemeenten

Tabel 4.2
Door VROM-Inspectie ingediende zienswijzen[a], 2002-1e helft 2011

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1e helft 2011
Groningen	1							8	3	
Friesland	1	1	1	2				3	7	2
Drenthe	3	1	1					2	2	
Overijssel	22	12	3	3	2	4		8	3	
Flevoland	2	4			1			1	2	2
Gelderland	10	19	14	11	6	10	2	11	1	1
Utrecht	3	2	4	1				0	2	
Noord-Holland		4	4		2	3	1	3	9	3
Zuid-Holland		2	4	2	2	4	4	32	34	9
Zeeland	4	7	1	1	1			1	1	
Noord-Brabant					4	4	2	5	1	3
Limburg		1	1	1	4	1		1	3	2
Nederland	***46***	***44***	***34***	***21***	***22***	***26***	***9***	***75***	***68***	***22***

Bron: VROM-Inspectie; bewerking PBL.

[a] *Het gaat om zienswijzen die de VROM-Inspectie heeft ingediend tegen artikel 19 lid 1-vrijstellingen, ontwerpbestemmingsplannen (WRO en Wro) en ontwerpprojectbesluiten.*

onvoldoende op anticiperen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat een buisleiding niet op de juiste plek in het plan is opgenomen, dat niet is aangegeven dat een aanlegvergunning nodig is voor graafwerkzaamheden of dat geen verantwoording van het groepsrisico heeft plaatsgevonden.

Zoals eerder gesteld is de VI niet de enige dienst binnen het Rijk die gemeentelijke ruimtelijke plannen beoordeelt. Ook sectordepartementen als Defensie, OC&W/ Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) en I&M/Rijkswaterstaat (RWS), hebben twee mogelijkheden wanneer hun advies uit het vooroverleg niet is overgenomen in het ontwerpbestemmingsplan en –projectbesluit. Ten eerste kunnen ze zelf het hele traject doorlopen, van het indienen van een eigen zienswijze tot en met beroep bij de Raad van State. En ten tweede kunnen ze gezamenlijk met de VI een zienswijze indienen om daarmee de mogelijkheid open te houden voor het indienen van een reactieve aanwijzing; de bevoegdheid voor toepassing van dit juridische instrument staat uitsluitend open voor de minister van I&M (conform artikel 3.8 lid 6 Wro).
Het aantal zienswijzen vanuit deze sectordepartementen is bij ons niet bekend. Een indicatie vanuit Defensie laat zien dat dit aantal wel een stuk hoger ligt dan die van de Vrom-Inspectie, te weten ongeveer 115 zienswijzen in de periode juli 2010 tot juli 2011, tegenover 58 door de VI in dezelfde periode. Volgens onze gesprekspartners betreft het hier hoofdzakelijk belangen die verband houden met hun rol als eigenaar-beheerder van

rijksgronden en te specifiek zijn voor een gezamenlijk optreden met de VI. Van door de VI ingediende zienswijzen in 2010 betreft het merendeel I&M-onderwerpen, slechts een vijfde deel is op verzoek van andere ministeries. Het gaat dan bijvoorbeeld om een zienswijze op verzoek van de RCE bij een niet correcte opname van een beschermd stadsgezicht, of van RWS bij een ontzanding op zeer korte afstand van een snelweg.

Naast zienswijzen op gemeentelijke plannen dient het Rijk ook toe te zien op waarborging van de nationale belangen in provinciale ruimtelijke plannen (structuurvisies, verordeningen, inpassingsplannen, omgevingsvergunning en, tot 1 oktober 2010, projectbesluiten). De planbeoordeling van provinciale structuurvisies en verordeningen wordt uitgevoerd door de directie Gebiedsontwikkeling (GO) van het ministerie van I&M; de VI beoordeelt de provinciale inpassingsplannen en projectbesluiten.
In 2010 heeft de directie GO slechts beperkt opmerkingen gemaakt bij verordeningen, met name omdat deze verordeningen voornamelijk zich baseren op de oude AMvB Ruimte waarvan medio 2010 bekend was dat deze gewijzigd zou worden. En vanaf 2011 voert de directie GO geen structurele planbeoordeling uit op provinciale plannen in het kader van waarborging van de nationale belangen. Ze geeft uitsluitend op verzoek van provincies een nadere toelichting.
Het toezicht van het Rijk richt zich op de naleving van het Barro in de provinciale verordening. Als het Barro is vastgesteld (deel 1 eind 2011 en deel 2 medio 2012), zullen de provincies de verordeningen binnen negen maanden moeten aanpassen in lijn met datgene wat in het Barro staat (artikel 3.5 Barro). Aangezien (bijna) alle provincies reeds een verordening hebben vastgesteld op basis van het vorige ontwerp-AMvB Ruimte (2009) zal er pas in 2013 meer inzicht komen over de doorwerking van het Barro in de verordeningen.

4.4.3 Beroepsprocedures

Mocht de zienswijze van het Rijk niet zijn overgenomen in het vastgestelde bestemmingsplan of de omgevingsvergunning / het projectbesluit, dan kan het Rijk ervoor kiezen om een beroepsprocedure te starten. Zo is in 2010 is een beroep ingediend door de VROM-inspecteur in samenwerking met het ministerie van Defensie tegen een bestemmingsplan van de gemeente Gilze en Rijen (Appartementencomplex Klein Zwitserland). Het beroep richt zich tegen het niet publiceren van een kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan in de Staatscourant, conform artikel 3.8, lid 1, aanhef en onder a Wro. Het plan voorzag in een ontwikkeling van een gevoelige bestemming (woningen) in een geluidszone van de militaire vliegbasis Gilze-Rijen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd.[13]
Uit de interviews kwam naar voren dat het ministerie van Defensie enkele beroepszaken heeft lopen, voornamelijk ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot radarzonering rond militaire vliegvelden: 7 in 2009, 3 in 2010 en 3 in 2011[14]. Hierbij wordt opgemerkt dat niet in alle gevallen een beroep is doorgezet; soms wordt er een overeenkomst gesloten met een gemeente waardoor een beroep kan worden ingetrokken. Defensie ziet de mogelijkheid om een beroep in te stellen duidelijk als een

stok achter de deur, mocht na overleg geen oplossing voor belangenconflicten te vinden zijn. Bij het instellen van een beroep kan een sectordepartement dit geheel zelfstandig indienen of gezamenlijk met de VI, zoals in de kwestie Gilze en Rijen. De gesprekspartners geven aan waarde te hechten aan het zelfstandig afwegen van beroep.

4.4.4 Reactieve aanwijzingen

Het laatste middel dat het Rijk kan inzetten om de inwerkingtreding van een ongewenst (deel van een) bestemmingsplan of een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, te blokkeren, is de reactieve aanwijzing (artikel 3.8 lid 6 Wro). Noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen geven van een reactieve aanwijzing, is het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan door de VROM-Inspecteur. 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.
Het Rijk heeft na de eerste reactieve aanwijzing in 2009 (PBL 2010) tot nu toe geen reactieve aanwijzingen meer gegeven; dit is in tegenstelling tot de provincies, die dit instrument vaker toepassen (zie Hoofdstuk 3). Uit de trendanalyse van de VI blijkt dat in 2010 het merendeel van de zienswijzen door de gemeenten op een adequate wijze is overgenomen. Bij een kwart is dit niet gedaan, maar bij deze gevallen was volgens de VI de strijdigheid dusdanig licht dat een reactieve aanwijzing of beroep in haar ogen niet gerechtvaardigd was (VROM-Inspectie 2011a). Het Rijk zal waarschijnlijk zeer minimaal gebruik blijven maken van het instrument reactieve aanwijzing, vooral als de VI zich beperkter gaat inzetten op gemeentelijke planbeoordeling en selectiever een zienswijze zal indienen. De zienswijze is immers een noodzakelijke voorwaarde, wil het Rijk een reactieve aanwijzing kunnen geven.

4.4.5 Rijksinpassingsplan en -omgevingsvergunning

Net als provincies en gemeenten kan het Rijk onder de Wro een bestemmingsplan (inpassingsplan) vaststellen of een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (voorheen projectbesluit) verlenen. De toepassing van een rijksinpassingsplan is doorgaans gekoppeld aan de rijkscoördinatieregeling.[15] Van het projectbesluit of van de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan is ook in 2010 door het Rijk nog geen gebruik gemaakt. Om deze reden beperken we ons verder tot het inpassingsplan.
In de eerste rapportage van deze ex-durante evaluatie Wro (PBL 2010) zijn we uitgebreid ingegaan op het nieuwe planfiguur rijksinpassingsplan. Sinds de invoering van de Wro in juli 2008 maakt het Rijk veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om een rijksinpassingsplan op te stellen. Sinds de eerste rapportage zijn er wederom verscheidende nieuwe inpassingsplannen in voorbereiding gegaan. Net als in de vorige rapportage betreft dit vooral rijksprojecten op het terrein van energie-infrastructuur, gastransport en stikstof- en CO_2-opslag, en projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier (zie tabel 4.1).
De voortgang van alle inpassingsplannen verschilt sterk per onderwerp en is sterk afhankelijk van regionaal (maatschappelijk en bestuurlijk) draagvlak. Voor de nieuwe

inpassingsplannen maakt het Rijk gebruik van de mogelijkheid om de Crisis- en herstelwet op deze rijksprojecten van toepassing te verklaren, om zo de proceduretijd te verkorten en de realisatiekracht te vergroten. De daarmee samenhangende inperking van de beroepsmogelijkheid voor decentrale overheden (artikel 1.4 Chw) zou voor tijdwinst in de planologische besluitvorming kunnen zorgen. Echter sinds de invoering van de Chw zijn nog geen inpassingsplannen vastgesteld waarop de Chw van toepassing is.
Wel ontstaat er tijdens de planvorming van inpassingsplannen soms discussie over de relatie tussen overheden en tussen nationaal ruimtelijk beleid versus provinciaal, dan wel gemeentelijk ruimtelijk beleid. Dat deze afstemming niet altijd even makkelijk verloopt is te zien in het planproces rond het initiatief voor het Windpark De Drentse Monden in de Drentse Veenkoloniën. De provincie Drenthe zoekt in samenwerking met de gemeenten naar een mogelijkheid voor afstemming met het ministerie van EL&I om het geplande windpark ruimtelijk in te passen. Aangezien op dit windpark de Chw van toepassing is, staat voor deze overheden alleen de informele weg van overleg open voor de beïnvloeding van de besluitvorming, en is er geen mogelijkheid voor beroep (artikel 1.4 Chw).

Ook bij de juridisch-planologische inpassing kunnen afstemmingsproblemen ontstaan. Bij gemeenten is het niet altijd duidelijk wat de verhouding is tussen de gemeentelijke bestemmingsplannen en het inpassingsplan. Met name als het gaat om dubbelbestemmingen, zoals 'waterstaat' bij waterbergingplannen en 'magneetveldzone' bij hoogspanningslijnen, kan er onduidelijkheid zijn over de verantwoordelijkheden voor een goede ruimtelijke afweging en planschade. Een uitspraak van de Raad van State inzake het inpassingsplan Randstad 380 kV-Zuidring maakt duidelijk dat als het rijksinpassingsplan deel gaat uitmaken van de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft, 'het op de weg van de ministers ligt om zelf de afweging te maken of de gevoelige bestemmingen, die binnen de magneetveldzone komen te liggen, redelijkerwijs ter plaatse gehandhaafd kunnen worden'.[16]
Gesprekspartners bij het ministerie van I&M geven aan dat het hebben van een (rijks) structuurvisie voor een goede afweging van de ruimtelijke inpassing van een ontwikkeling, als steeds belangrijker wordt gezien. Dit geldt met name voor het faciliteren van (private) initiatieven zoals op het gebied van de energie-infrastructuurprojecten, waarvan bij wet vaststaat dat de planologische waarborging van deze initiatieven verloopt via een rijksinpassingsplan. Zo leidt het gemis van een rijksstructuurvisie over windenergie op land nu nog tot telkens een afzonderlijke afweging per project en discussie met de regionale overheden over de locaties.

4.5 Scheiding visievorming en normstelling

Het wetsontwerp van de Wro 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

Een structuurvisie is in principe alleen zelfbindend voor de overheid die de visie opstelt. 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 ontlenen. 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). In de praktijk zijn bij de huidige rijksstructuurvisies, zoals de SVIR, deze instrumenten toegepast, noch voorzien. Voorkeursrecht ligt niet voor de hand omdat er bij publieke voorzieningen zoals de aanleg van infrastructuur of het vrijwaren van ruimte rond buisleidingen geen gevaar van grondspeculatie is. Ook bovenplans kostenverhaal is niet aan de orde, omdat het bij rijksprojecten vaak niet om bouwactiviteiten gaat en meestal ook niet 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 Barro[17]

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.
In het kader van het kabinetsstandpunt 'je gaat erover of niet' is het nieuwe ontwerp-Barro veel selectiever van opzet dan de ontwerp-AMvB Ruimte uit 2009. Ten opzichte van sommige provinciale verordeningen maakt het Barro zeer selectief gebruik van de verbodsbepaling in combinatie met een ontheffingsclausule. Wel geldt er een algemene ontheffing om, zoals onze gesprekspartners aangeven, beleidsruimte te behouden voor nieuwe ontwikkelingen op lager schaalniveau waar op dat moment de regels niet in voorzien.

'Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op aanvraag van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de bepalingen van hoofdstuk 2, indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot de met de nationale belangen die worden gediend met die bepalingen onevenredig wordt belemmerd.'
(artikel 3.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Bij de formulering van deze bepaling is ernaar gestreefd de beleidsruimte zo beperkt mogelijk te houden. Immers, bij veelvuldig gebruik van deze ontheffingsclausule zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over wat de norm is en vervaagt het onderscheid tussen beleid en normstelling. De praktijk moet uitwijzen waarvoor ontheffingen worden gevraagd en wat de politieke keuze daarop zal zijn.

Noten

1 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-04-2010, No. W-8.09 0558/IV.

2 Tweede Kamer (2010/2011), 'Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels)', Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32 821, nr. 3.

3 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 Landelijk Gebied in het geval van groene ruimte, en bij het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf in het geval van (stedelijke) gebiedsontwikkeling.

4 De Raad van State heeft het rijksinpassingsplan gedeeltelijk onherroepelijk verklaard betreffende gevoelige bestemmingen in de magneetveldzone. De uitspraak houdt in dat het besluit tot het vaststellen van het rijksinpassingsplan is vernietigd, maar rechtsgevolgen zijn, met uitzondering van de plangrens, in stand gehouden (Raad van State 29-12-2010, No. 200908100, LJN: BO9127).

5 Naast een inpassingsplan kan het Rijk een rijksbestemmingsplan maken. Dit geldt alleen voor die gronden die niet vallen onder gemeentelijke of provinciale jurisdictie en voor zover dit bepaald is bij een AMvB (artikel 10.3 Wro). Het Rijk was voornemens een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee te maken. Echter, de staatsecretaris I&M concludeert in een reactie op de motie Polderman (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 675, nr. 54) dat een rijksbestemmingsplan geen meerwaarde voor de Noordzee biedt ten opzichte van het huidige stelsel (Ministerie van I&M, 2011b).

6 Het indienen van een beroep op een vastgesteld ruimtelijk plan waarbij sprake is van strijdigheid met een voorafgesteld nationaal belang is voorbehouden voor de minister die verantwoordelijk is voor dit nationale belang.

7 Het geven van een reactieve aanwijzing op een vastgesteld ruimtelijk plan is uitsluitend voorbehouden aan de minister van Infrastructuur en Milieu en dient voorafgegaan zijn door een zienswijze van de VROM-Inspectie.

8 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-04-2010, No. W-8.09 0558/IV.

9 In bijlage 1 van de SVIR is limitatief opgenomen welke essentiële beleidsbeslissingen uit de Nota Mobiliteit geldig blijven. Deze onderwerpen werken via de Planwet verkeer en vervoer door naar decentrale plannen. Alle overige onderdelen van de Nota Mobiliteit zijn vervangen door deze structuurvisie (Ministerie van I&M 2011c).

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32 660, nr. blg 119534.
11 Het beoordelen van structuurvisies van andere overheden is niet wettelijk verplicht, maar wordt in de praktijk wel gedaan.
12 Een plan dat in 2010 meerdere fasen doorliep, kan ook meerdere keren zijn beoordeeld.
13 Raad van State, 28-10-2010, No. 201005632/3/R3.
14 Tot 1 oktober 2011.
15 De rijkscoördinatieregeling 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 I&M in de plaats treedt van de gemeenteraad (artikel 3.34 lid 2 Wro).
16 Raad van State 29-12-2010, No. 200908100, LJN: BO9127.
17 Deze indicator is een aanvulling op de indicatoren die het evaluatieontwerp werden onderscheiden (zie Buitelaar & Sorel 2009).

Bijlagen

Bijlage 1: lijst van geïnterviewden

1. Gemeentelijk instrumentarium

Gemeente	Naam
Amersfoort	Dhr. R. Kok
Amersfoort	Dhr. D. Schalks
Amsterdam	Dhr. W. Sietinga
Apeldoorn	Mw. M. Bijker
Apeldoorn	Dhr. H. Visser
Apeldoorn	Dhr. J. van der Zwan
Coevorden	Dhr. H. Gortmaker
Coevorden	Dhr. H. Schrik
Enschede	Dhr. M. Boswinkel
Enschede	Dhr. L. Brinkman
Enschede	Mw. A. Lasscher
Grootegast	Mw. A. Fennema
Grootegast	Dhr. H. van der Meer
Leidschendam-Voorburg	Dhr. P. Heijnen
Maastricht	Dhr. K. Jans
Noordoostpolder	Dhr. D. Eikenaar
Noordoostpolder	Dhr. O. Storms
Schouwen-Duiveland	Dhr. R. Stam
Súdwest Fryslân	Mw. M. Grondsma
Súdwest Fryslân	Dhr. S. Faber
Zundert	Dhr. M. Bervoets
Zundert	Dhr. T. Nicia

2. Provinciaal instrumentarium

Provincie	Naam
Drenthe	Dhr. G. Arkema
IPO	Dhr. I. Faber
IPO	Dhr. T. Heeren
Limburg	Dhr. B. Bomhoff
Noord-Brabant	Mw. E. Vos

3. Nationaal instrumentarium

Organisatie	Naam
Ministerie van Defensie	Dhr. P. van Klei
Ministerie van I&M	Dhr. B. Bults
Ministerie van I&M	Mw. S. Ferf Jentink-Sterk
Ministerie van I&M	Mw. L. Groot Kormelink
Ministerie van I&M	Dhr. E. Huner
Ministerie van I&M	Dhr. M. Jansen
Ministerie van I&M	Dhr. M. Leuvenink
Ministerie van I&M	Mw. M. de Vries
Ministerie van OC&W	Dhr. T. de Boer
VROM-Inspectie	Dhr. T. Dijkstra
VROM-Inspectie	Dhr. R. Naafs

Bijlage 2

Tabel B2.1

Selectiviteit verordeningen

= aangepast nav reactie provincie
= geen reactie van provincie ontvangen
= niet geactualisseerd

Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	N-Brabant	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	N-Holland	Utrecht	Groningen	Overijssel
Afval	Afval (gewoon en gevaarlijk inclusief radioactief afval)	1										1	1
Energie	Biomassavergistingsinstallaties	1			1			1	1			1	
Energie	Kerncentrales											1	
Energie	Windturbines	1		1				1	1	1		1	1
Energie	Energie/duurzaamheidsparagraaf									1		1	
Infrastructuur / Netwerken	Wegen/spoorlijnen/hoogspanning/ radar (vrijwaringen)	1		1	1							1	
Infrastructuur / Netwerken	Mobiliteitstoets	1							1		1		1
Landbouw	Agrarische bedrijven: nieuwvestiging	1			1		1	1	1	1		1	1
Landbouw	Agrarische bedrijven: uitbreiding	1		1	1		1	1	1	1		1	1
Landbouw	Nevenactiviteiten				1		1		1	1	1	1	
Landbouw	Glastuinbouw nieuwvestiging	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Landbouw	Glastuinbouw uitbreiding				1	1	1	1	1	1	1	1	1
Landbouw	Intensieve veehouderij: nieuwvestiging	1			1		1	1		1	1	1	1
Landbouw	Intensieve veehouderij: uitbreiding	1			1		1	1		1		1	1
Landschap	Archeologische of cultuurhistorische waarden	1		1	1				1	1	1		1
Landschap	Landgoederen				1	1	1	1	1	1	1	1	1
Landschap	Landschapswaarden buiten Nationale Landschappen	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Landschap	Molens						1	1				1	
Landschap	Nationale Landschappen	1			1	1	1			1		1	1
Landschap	Bufferzones						1			1			
Milieu	Duisternis	1								1		1	1
Milieu	Milieubeschermingsgebieden											1	

Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	N-Brabant	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	N-Holland	Utrecht	Groningen	Overijssel
Milieu	Stiltegebieden en/of lawaaisporten	1			1			1		1	1	1	
Natuur	EHS	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Natuur	EHS: (robuste) verbindingszones			1	1	1	1		1	1	1	1	1
Natuur	EHS: beschermingsgebied rondom EHS				1			1					
Natuur	EHS: compensatieregels	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Natuur	Natuur buiten EHS			1				1	1	1	1	1	1
Ondergrond	Opslag: Warmte/koud, CO2	1											
Ondergrond	Ontgrondingen, gaswinning, zoutwinning e.d.	1									1		1
Recreatie en toerisme	Fiets- en wandelroutes									1			1
Recreatie en toerisme	Intensieve dagrecreatie (inclusief golfterreinen)				1		1		1	1	1		
Recreatie en toerisme	Kamperen				1			1	1				
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen nieuwbouw of uitbreiding	1			1	1	1	1	1		1	1	1
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen permanente bewoning	1			1	1		1	1	1	1	1	1
Recreatie en toerisme	Waterrecreatie netwerk												1
Recreatie en toerisme	Stedelijk groen (sportsveld, volkstuin, begraafplaats, ezv)				1		1						
Ruimtelijke kwaliteit	Antennemasten											1	
Ruimtelijke kwaliteit	Binnenstedelijk										1	1	1
Ruimtelijke kwaliteit	Buitenstedelijk	1			1		1		1	1	1	1	1
Ruimtelijke kwaliteit	Reclamemasten								1			1	
Ruimtelijke kwaliteit	Principes: kernkwaliteit, SER-ladder, bundeling	1			1		1		1	1		1	1
Ruimtelijke kwaliteit	Strandpaviljoens						1			1			
Ruimtelijk proces	Regionaal ruimtelijk overleg, adviescommissies, planschade etc.	1			1					1		1	
Veiligheid	Externe veiligheid: buisleidingen, transport en of opslag gevaarlijke stoffen	1					1				1	1	1

Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	N-Brabant	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	N-Holland	Utrecht	Groningen	Overijssel
Veiligheid	Verkeersveiligheid	1											
Water	Grondwaterbeschermingsgebieden				1	1					1	1	1
Water	Vrijwaringszones langs waterlopen	1			1		1					1	1
Water	Waterbergingsgebieden	1		1	1						1	1	1
Water	Waterwingebieden	1			1	1					1	1	1
Waterveiligheid	Bouwen in gebieden met overstromingsrisico				1				1				1
Waterveiligheid	Waterkeringen				1		1	1	1	1	1	1	
Werken	Bedrijventerreinen: nieuwe terreinen	1			1		1	1	1	1	1	1	1
Werken	Bedrijventerreinen: uitbreiding bestaande terreinen	1			1		1	1	1	1	1	1	1
Werken	Detailhandel binnen kernen				1	1	1	1	1	1	1	1	1
Werken	Detailhandel buiten kernen	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Werken	Kantoren				1		1	1	1	1		1	1
Werken	Niet agrarische bedrijven buitengebied: nieuwvestiging	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
Werken	Niet agrarische bedrijven buitengebied: uitbreiding				1	1	1	1	1	1	1	1	1
Werken	Volgens werkvisie	1			1		1		1	1			
Wonen	Ruimte voor Ruimte				1	1	1	1	1	1	1		1
Wonen	Volgens woningbouwprogramma	1			1	1			1	1	1	1	1
Wonen	Wonen: binnenstedelijk										1		1
Wonen	Wonen: buitenstedelijk				1	1	1	1	1	1	1		1
Wonen	Wonen: verdichting binnenstedelijk				1				1	1	1		1
Wonen	Betaalbare woningen					1							
	Totaal aantal thema's	**35**	**0**	**7**	**44**	**20**	**34**	**29**	**36**	**40**	**35**	**46**	**44**

Legenda:

1	Thema is expliciet beschreven in (concept) verordening
	Thema niet expiciet beschreven in (concept) verordening
	nieuw thema tov 2010

Bij Overijssel ook thema's meegenomen die in Catalogus gebiedskenmerken voorkomen op basis van reactie Overijssel

Gebruikte bronnen: 2011	
Provincie	Datum (ontwerp) verordening
Drenthe	14 april 2011, van kracht
Flevoland	18 nov. 2008, van kracht
Friesland	15 juni 2011, van kracht
Gelderland	15 dec 2010, van kracht
Groningen	9 maart 2011, van kracht
Limburg	nvt
Noord-Brabant	8 maart 2011, van kracht
Noord-Holland	3 nov. 2010, van kracht
Overijssel	1 sept. 2009, van kracht
Utrecht	24 dec. 2009, van kracht
Zeeland	30 juni 2010, van kracht
Zuid-Holland	26 juli 2010, van kracht

Nieuwe PV

Bijlage 3: gedetailleerdheid van de analyse

De werking van de Wro is geëvalueerd, door de de bepalingen van elke verordening te analyseren. 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; deze worden vermeld als subscript (bijvoorbeeld U_1 staat voor een uitzondering op lid 1).

Anders dan de vorige keer worden alle regels die direct betrekking hebben op de realisatie van de functie meegenomen; in de vorige meting ging woningbouw namelijk alleen over woningbouwprogramma's, maar deze keer gaat het ook om het bouwen van woningen. Door deze wijziging in de methode zijn de resultaten niet te vergelijken met de vorige keer. Om deze reden zijn daarom alle verordeningen geanalyseerd (ook die van Utrecht en Overijssel die niet veranderd zijn sinds de vorige meting) om een onderlinge vergelijking mogelijk te maken.

Er zijn enkele wijzigingen aangebracht in de codering; deze worden in cursief aangegeven in tabel B3.1. Zo wordt er geen onderscheid gemaakt tussen 'overal in een provincie geldend' en 'onbepaald' om dubbeltellingen te voorkomen: vaak komt het op hetzelfde neer. Hetzelfde geldt voor het onderscheid binnen/buiten een type gebied: het kan ook worden verwoord als 'niet binnen' of 'niet buiten'. Er zijn ook bepalingen over (bestaand) gebruik dat een nieuwe categorie vormt. Ook is besloten om een extra categorie toe te voegen bij criteria als het conform een extern plan, visie of afspraak moet zijn (vorige keer onder kwalitatieve voorwaarde geplaatst). Hierdoor zijn de resultaten ook niet vergelijkbaar met de vorige keer.

Tabel B3.1

Codering provinciale verordeningen

Soort	Code	Beschrijving
Regeltype	V	Verbod
Regeltype	U_x	Uitzondering op regel X
Regeltype	G	Gebod (ja, mits)
Regeltype	C	Conditioneel (alleen, indien)
Regeltype	B	Verplichting tot bestemming of regelgeving
Regeltype	O_x	Ontheffing op regel X
Regeltype	M	Motiveringseis (toelichting bestemmingsplan)
Regeltype	I	Invoering (overgangsbepaling, nadere regels)
Regelgebied	*P/O*	*Overal in provincie geldend of Onbepaald*
Regelgebied	G	Regel geldt voor bepaalde gemeente
Regelgebied	$\in/\notin K_n$	*Binnen/buiten gebiedstype n op kaart*
Regelgebied	Q	Kwalitatief beschreven
Regelgebied	$\in/\notin B$	*Binnen/buiten het buitengebied*
Onderwerp	N	Nieuwe vestiging functie X
Onderwerp	U	Uitbreiding bestaande functie X
Onderwerp	A	Andere functies (~X)
Onderwerp	T	Transformatie gebied / gebouw
Onderwerp	*G*	*Gebruik van X / bestaande*
Onderwerp	V	Verplaatsing functie X
Criteria	#	Kwantitatieve voorwaarde
Criteria	Q	Kwalitatieve voorwaarde, motivering
Criteria	*V*	*Conform visie, plan of afspraak*
Criteria	T	Termijnbepaling (overgang, directe werking)

Tabel B3.2

Analyse glastuinbouw

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe	3.74	V	$\notin K_1$	N	
Flevoland					
Friesland	7.3.1, 1	V	$\notin K_1$	N	
	7.3.1, 2	C	$\notin K_1$	U	+20%
	7.3.1, 3	U_2			Q
Gelderland	10.1	C	$\in K_1$	N	
	10.1	C	$\in K_1$	U	>20%
	10.2	C	$\in K_1$	V	Q
	10.3	V	$\in K_1$	A	
	10.4	C	$\in K_2$	N	
	11.1	G	$\in K_{3,4}$	N	
	11.2	G	$\in K_3$	U	>20%
	11.2	G	$\in K_3$	V	>20%
	11.3	C	$\in K_3$	V	Q
	11.4	V	$\in K_3$	A	
	12.1	G	$\in K_5$	U	>20%, T
	13	G	P	U	<20%, T
	14.1	G	$\notin K_1$	U	<20%, T
	14.2	$U_{14.1}$	$\notin K_{1, 3, 5}$		T
	14.3	$O_{14.1}$			Q
	15.1	V		N	T
	15.2	V		U	>20%
	15.2,1	$U_{15.2}$			T
	15.2,2	$O_{15.2}$			Q
Groningen	4.2.3,1	V	$\notin K_1$	N	
	4.2.3,2	C	$\notin K_1$	U	>20%
Limburg					
N-Brabant	10.2,1a	V	$\in K_1$	N	
	10.2,1b	C	$\in K_1$	U	#
	10.2,2	M	O	U	Q
	10.2,3	U_1			Q
	10.2,5	C	c	A	Q
	10.3,1	M	$\in K_2$	N	
	10.3,2	M	$\in K_2$	U	
	10.3,3	M	$\in K_2$	N	Q
	10.3,3	M	$\in K_2$	U	Q
	10.3,4	C	$\in K_2$	A	Q
	10.4	C	$\in K_3$	U	#
	10.5	G	$\notin K_1$	U	#

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
N-Holland	26,1e	G	$\in K_1$	N	
	26,1e	G	$\in K_1$	U	
	26,1e	V	$\notin K_1$	N	
	26,1e	V	$\notin K_1$	U	
	26,1f	G	$\in K_2$	U	T
	26,1g	C	$\in K_1$	V	Q
	26,1h	V	$\notin K_1$	U	>2000m^2/
	26,1i,1	C	$\in K_3$	N	perceel
	26,1i,1	C	$\in K_3$	U	
	26,1i,2	G	$\in K_3$	N	
	26,1j	V	$\notin K_4$	N	
	26,1j	G	$\in K_4$	N	
	26,1k	C	$\notin K_4$	U	T, Q
	26,3	O_{1h}			#
Overijssel	2.1.0.1	V	$\in K_1$	N	
Utrecht	4.15.1,1	V	$\in K_1$	N	
	4.15.1,2	U			Q
	4.15.1,3	O			
	4.15.1,4	M			
	4.15.2	G	$\in K_2$		
Zeeland	2.2,1	V	P	N	
	2.2,1	V	P	U	
	2.2,2	U_1			T
	2.2,3	U_1	G, $\in K_1$		#, <300ha
	2.2,4	U_1	$\in K_{2,3}$		Q
	2.2,5	U_1			#, Q
	2.2,6	U_1		N	#, >2ha, Q
	2.2,6	U_1		U	> 4 ha, Q
Z-Holland	2j	C	$\in K_1$	N	Q
	2j	C	$\in K_1$	U	Q
	42	V	$\notin K_2$	N	
	42	C	$\in K_2$	U	# > 2ha

Tabel B3.3
Analyse woningbouw

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe	3.8.1	V	P	N	V
	3.8.2	U_{381}			Q
Flevoland					
Friesland	1.1.1,1	V	$\in$B	N	
	1.1.1,2	$U_{111,1}$	Q		
	1.2.1,1	$U_{111,1}$		T	
	1.2.1,2	$U_{111,1}$			Q
	1.2.1,3	C		U	Q
	1.2.1,4	C		T	Q
	1.3.1	$U_{111,1}$	Q		Q
	1.3.2	$O_{111,1}$			Q
	1.4.1,a	C	Q		
	1.4.1,b	C			# 10ha, >90%
	1.4.1,a	C			Q, # 10
	1.4.1,c	C			Q
	1.4.1,d	C		A	Q
	1.4.1,e	C			
	1.5.1,1	$U_{111,1}$		V	
	1.5.1,1a	C			# totaal gelijk
	1.5.1,1b	C			Q
	1.5.1,1c	C			# <300m^2
	1.5.1,1d	C			Q
	1.5.1,2	$U_{151,1}$			Q
	2.2.1	M	Q		
	4.1.1,1	C	P	N	V
	4.1.1,2a	$U_{411,1}$			# 3 en 11 woning
	4.1.12b	$U_{411,1}$			Q
	4.1.2a	$U_{411,1}$			T
	4.1.2b	$U_{411,1}$	Q		T
	4.1.2c	$U_{411,1}$			#
	4.1.2d	$U_{411,1}$			V
	4.2.1a	$U_{411,1}$			V
	4.2.1b	$U_{411,1}$			Q
Gelderland	2.2a	C	$\notin$B	N	
	2.2b	C	$\in K_1$	N	
	2.2c	C	$\in K_2$	N	#90% betaalbaar
	2.2c	C	G	N	#70% betaalbaar
	2.2e	C	$\in K_3$	N	
	2.3a	$U_{2.2}$	$\in$B	N	Q
	2.3b	$U_{2.2}$		A	
	2.3b	$U_{2.2}$	$\in K_4$		
	2.3b	$U_{2.2}$			Q
	2.3c	$U_{2.2}$			Q
	2.3d	$U_{2.2}$			# >20%, 375m^2
	2.4	$U_{2.2}$	$\in K_5$		V
	2.5	$O_{2.2}$			Q
	3	C	P	N	V

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Groningen	4.7,1	C	P	N	V
	4.7,2	U_1	Q		#
	4.7,3	U_1			Q
	4.2.4,1	V	Q	N	# >1
	4.2.4,2	U_1			Q
	4.2.7,8	C	Q	U	# >300m^2
Limburg					
N-Brabant	3.2	G	$\notin$B	N	
	3.3,1	M	Q_1	N	
	3.4,1	M	Q_2	N	
	3.4,2	M	Q_2	N	
	3.5,1a	M	P	N	V
	3.5,1b	M	P	N	V
	11.1,1a	V	Q_3	N	
	11.1,2	U			# 1 won, Q
	11.1,3a	U		V	
	11.1,3b	U		G	
	11.1,3c	U		T	
	11.1,4	M	Q_3	U	Q
	11.4,1	U	$Q_{1,2}$	N	Q
	11.5,1	C	Q_3	N	# >10ha
	11.5,2	C	Q_3	N	Q
	11.5,3	M	Q_3	N	Q, # 5,2,5ha
	11.5,4	C	Q_3	U	Q, #
	11.5,5	C	Q_3	A	Q
N-Holland	13.1	V	$\in$B	N	
	13.2	O_1			Q
	13.3	O_1			Q, V
	13.5a	U_1		V	
	13.5b	U_1		A	
	13.5c	U_1		T	
	17.1	C		A	Q
Overijssel	2.2.2,1	C		N	
	2.2.2,2	U	Q		
	2.2.2,3	U			V

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Utrecht	4.1,3	V	$\in K_1$	N	
	4.1,4	U	$\in K_2$		
	4.1,5	O	Q		Q
	4.2,1	G	$\in K_2$	N	
	4.2,2	M			
	4.3,1	V	$\in K_3$	G	> 600m3
	4.3,1	V		G	> 250m3
	4.3,2	U			V
	4.3,3	M			Q
	4.4,1	C	$\in K_4$	N	Q
	4.4,2	U			Q
	4.4,3	M			
	4.5,1	V	$\in K_5$	N	
	4.5,2	U			Q
	4.5,3	O			
	4.5,4	M			
	4.6,1	C	$\in K_6$	N	
	4.6,2	C	$\in K_7$	N	Q
	4.6,3	C	$\in K_8$	N	Q
	4.6,1	M			
	7.1,1	G	$\square K_9$	N	V
Zeeland	2.17,1	M	P	N	Q
	2.17,2	V	Q	N	
	2.17,3	U_2			Q
	2.17,4	V	$\in B$	U	# <750 m3
	2.17,5	U_4		T	
	2.7,1	V	$\in K_1$	N	
	2.7,2d	U_1		U	# < 750 m3
	2.7,2h	M	Q	N	Q
	2.7,3	O_1			Q
Z-Holland	2,1	V	$\notin K_1$	N	
	2,1	V	$\notin K_1$	U	
	2,2a	U_1			#, RvR
	2,2a,i	C			Q
	2,2a,ii	C			# RvR
	2,2a,iii	C			# 3
	2,2a,iv	C			Q
	2,2a,v	C			T
	2,2a,vi	C	$\notin K_2$		
	2,2a,vii	C	$\notin K_3$		
	2,2b,i	C	$\notin K_4$		Q
	2,2b,ii	C	$\in K_4$		# 5ha
	2,2b,iii	C			# 90% pub
	2,2b,iv	C			# 20% beb
	2,2b,v	C			Q
	2,2b,vi	C	$\in K_{4,5}$		V
	2,2c	C			Q
	3	O			
	6,5	C	$\in K_5$		# saldo 0

Tabel B3.4
Analyse bedrijventerreinen

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
Drenthe	3.91	C	P	N	V
	3.91	C	P	U	V
	3.9.2	V	G	N	
	3.9.2	V	G	U	Q, V
	3.9.3	V	$\in$B	N	
	3.9.3	V	$\in$B	U	
	3.9.4	O_{393}			
	3.9.5	V	P	N	Q
	3.9.6	U_{395}			Q
Flevoland					
Friesland	5.1.1,1	C	P	N	
	5.1.1,1	C	P	U	
	5.1.1,2	U_1			#, Q
	5.1.1,3	U_1	Q		V
	5.1.3	$U_{511,1}$			#, Q
	5.2.1,b	V	Q	N	Q
	5.2.1,c	V	Q	N	#
	5.2.2,b	V		N	Q
	5.2.2,c	V		N	#
	5.2.3,b	V		N	Q
	5.2.3,c	V		N	#
	5.2.4	$U_{521\ t/m\ 523}$			Q
	5.3.1,1	C	$\in$B	U	# <15%
	5.3.1,1	U_{531}			Q
	5.5.1,1	V	Q	N	Q
	5.5.1,2	U_{551}			Q
	5.6.1	M	P	N	
Gelderland	2.2a	C	$\notin$B	N	
	2.2d	C	$\in K_1$	N	
	2.2e	C	$\in K_2$	N	
	2.3a	$U_{2.2}$			Q
	2.3b	$U_{2.2}$		V	#, < 20%, V
	2.3d	$U_{2.2}$		U	Q
	2.5	$O_{2.2}$			
Groningen	4.9,1	V	P	N	
	4.9,1	V	P	U	
	4.9,1a	U_1	$\in K_1$	N	Q
	4.9,1b	U_1		V	#, Q
	4.9,2	O_1			Q
Limburg					

Provincie	Artikel	Type	Gebied	Onderwerp	Criteria
N-Brabant	3.6,1	M	Q	N	V, #, Q
	3.6,1	M	Q	U	V, #, Q
	3.7	M	Q	N	Q
	3.8,1	V	∈B	N	# >5000m^2
	3.8,2a	U_1			T
	3.8,2b	U_1	Q		
	4	U_1			Q
N-Holland	11,1	C	∉B	N	V
	11,1	C	∉B	U	V
	11,3	M			
	12,1	V	∈B	N	
	12,1	V	∈B	U	
	12,2	O_1			V
	12,3	O_1			Q
	12,4	O_1			V, Q
	12,5	I			
	12,6	U_1	$\in K_1$		V, Q
Overijssel	2.3.2,1	C		N	V
	2.3.2,1	U			Q
	2.3.2,1	U			Q
	2.3.3,1	U			Q
	2.3.3,2	U			V
Utrecht	4.1,3	V	$\in K_1$	N	
	4.1,4	U	$\in K_2$		
	4.1,5	O	Q		Q
	4.2,1	G	$\in K_2$	N	
	4.2,2	M			
	4.6,1	C	$\in K_6$	N	
	4.6,2	C	$\in K_7$	N	Q
	4.6,3	C	$\in K_8$	N	Q
	4.6,1	M			
	7.1,2	G	$\in K_9$	N	V
Zeeland	2.18,1	V	$\notin K_2$	N	
	2.18,2abc	U_1			Q
	2.18,2d	U_1	Q		
	2.18,3	I			T
	2.18,4	U_3			V
	2.7,1	V	$\in K_1$	N	
	2.7,2g	U_1			T
	2.7,3	O			Q
	2.7,4	O	Q		
	2.8,4	C	$\in K_1$	N	Q
	2.8,5	C	$\in K_1$	U	Q
Z-Holland	8,1	M		N	# > 1ha
	8,1	M		U	
	8,2	V	$\in K_1$	A	
	8,2	U_2	$\in K_1$	A	Q
	8,3	G	$\in K_1$		Q
	8,4	U_3			V

Literatuur

Barkhuysen, T. (2010), 'Omgevingsrecht in crisis(tijd), *Nederlands Juristenblad*, 30 april, nr. 17, p. 1101.

Barkhuysen, T., M. Fokkema, C.N.J. Kortmann, M. Lurks & F. de Zeeuw (2011), 'De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet', in *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2: 102-110.

Brans, M.C. (2011), 'Het gebiedsontwikkelingsplan; de nieuwe rekbaarheid in het milieurecht', in M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman (red.), *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?*, 3-71, Den Haag: PBL.

Bregman, A.G. (2011), 'Een regeling inzake grondexploitatie bij de herziening van het omgevingsrecht', in M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman (red.), *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?*, 211-265, Den Haag: PBL.

Buitelaar, E. & N. Sorel (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Evaluatieontwerp en nulmeting*, Den Haag: PBL.

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 (2010), 'Uitspraak binnen zes maanden..., Jaarrede van de Voorzitter van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 26 november 2009 te Amersfoort', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 1: 79-88

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.

Dam, J.P. van & C.F. Geerdes (2011), 'Jurisprudentie exploitatieplannen: vrijheid bij het tekenen, gebondenheid bij het rekenen', *Vastgoedrecht*, nr. 3, 49-56.

Doornhof, H. & Kortmann, C.N.J. (2011), 'De reactieve aanwijzing', *Bouwrecht*, nr. 9, 631-635.

Eysbach, P. (2011), 'Ontwikkelingsgebieden als vliegwiel voor gebiedsontwikkeling', *Grondzaken in de praktijk*, oktobernummer: 6-8.

Graaf, K. de (2011), 'Vijf mogelijke rollen voor de provincie in nieuwe RO-taak', *Building Business*, augustus, 10-15.

Hillegers, S. & T.E.P.A. Lam (2010), 'Het projectuitvoeringsbesluit', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 1: 9-16.

IPO (2011), Reactie SVIR/AMvB Ruimte, definitieve versie, brief d.d. 21 september, ROW 04851a/2011.

Janssen, A.A.C.J. (2005), 'De Hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening', *Milieu en recht* 32 (7): 402-408.

Kabinet Rutte (2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept regeerakkoord VVD-CDA, Den Haag.

Klaassen, A.W. (2011), *Handboek Omgevingsrecht 2011*, Boekel: JBA.
Kleuver, W. de (2011), 'Crisis- en herstelwet leeft niet' , in *RO Magazine*: 12-14.
Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
Lurks, M. (2011), 'Naar een complete wettelijke regeling voor complexe projecten. Een beschouwing naar aanleiding van Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Chw', in M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman (red.), *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?*, 143-207, Den Haag: PBL.
Minderhoud, E.A. & T. Grundmeijer (2010), 'Het verplichte karakter van het kostenverhaal ingevolge de Wro. Tijd voor bezinning?', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2: 114-119.
Marseille, A.T., K.J. de Graaf & F.J. Jansen (2011), *Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet (art. 1.6 lid 4 en art 1.9 Chw)*, Groningen: RUG.
Ministerie van I&M (2010), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Ministerie van I&M (2011a), *Aanpak en eerste gedachten Omgevingswet. Ruimte voor ontwikkelingen, waarborgen voor kwaliteit*. Stand van zaken november 2011, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie van I&M (2011b), *Brief aan Tweedekamer over rijksbestemmingsplan Noordzee*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Ministerie van I&M (2011c), *Brief aan de Tweedekamer over uitstel vaststelling Barro* 1. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Ministerie van I&M (2011d), *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Ministerie van OC&W (2009), *Beleidsbrief MoMo*. Den Haag.
Ministerie van OC&W (2011), *Aanbiedingsbrief Visie Erfgoed en Ruimte*. Den Haag.
PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*, Den Haag: PBL.
Perk, J. van der (2011), De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: een pleidooi voor beleidsregels als kaderstelling vooraf, *de Gemeentestem*, nr. 7737, 275-285.
Provincie Drenthe (2010), Startnotitie Realisatie Omgevingsvisie Drenthe, december 2010.
Provincie Limburg (2011), Startdocument Integrale herziening POL, 12 oktober.
Provincie Overijssel (2010a), Aanwijzing ex art. 3.8, lid 6 Wro bestemmingsplan "bestemmingsplan Buurse Zuid" gemeente Haaksbergen, 26 jan.
Provincie Overijssel (2010b), Aanwijzing ex art. 3.8, lid 6 Wro bestemmingsplan "Buitengebied Ommen", 23 maart.
Provincie Overijssel (2010c), Gedeeltelijke intrekking van aanwijzing ex art. 3.8, lid 6 Wro bestemmingsplan "Buitengebied Ommen", 13 juli.
Provincie Overijssel (2011), Evaluatie Omgevingsverordening, juli.
Santing, J.W. & G.I. Sheer Mahomed (2011), 'Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet', *Grondzaken in de praktijk* 5(4).
Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011), *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Sorel, N. & E. Buitelaar (2012), 'Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling: een analyse van de praktijk', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* (te verschijnen).
Spijker, F. (2011), 'Het projectuitvoeringsbesluit – van 'quick' naar 'wins'', in M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman (red.), *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?*, 75-142, Den Haag: PBL.
Struiksma, J. (2010), 'Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 3(1): 88-91.
Teunissen, J.M.H.F (2009), 'Instructieregels In De Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening', *Tijdschrift Voor Bouwrecht*, 65: 1-11.
Teunissen, J. (2010), 'Legislatieve ADHD', *De Gemeentestem* 31: 136-137.
VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Rijk (2011) Bestuursakkoord 2011-2015 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.
Voermans, W.J.M. (1998), Beleidsregels. In Meulen, B. M. J. van der (Ed(s).), *Info derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Vuga, 45-80.
VROM-inspectie (2011a), *Trendanalyse beoordeling ruimtelijke plannen 2010*. Den Haag: VROM-inspectie.
VROM-inspectie (2011b), *Resultaten trendanalyse beoordeling eerste helft 2011*. Den Haag: VROM-inspectie.
VROM-inspectie (2011c), *Wettelijk vooroverleg bij ruimtelijke plannen: ex durante onderzoek Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag: VROM-inspectie.
VROM-inspectie (2011d), *Zicht op structuurvisies: het gebruik van gemeentelijke structuurvisies*. Den Haag: VROM-inspectie.
Weerkamp, J.W. (2011), 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Onrust in de organisaties en in de ruimtelijke ordening?', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 9: 819-826.

In 2008 trad de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. De voorliggende tweede ex-durante evaluatie van de Wro biedt inzicht in de juridisch-planologische praktijk bij bijvoorbeeld gemeenten en provincies.
In de evaluatie zijn ook het effect van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet meegenomen.
De inzichten uit deze rapportage kunnen goed worden gebruikt bij het vormgeven van de nieuwe Omgevingswet die momenteel wordt ontwikkeld. Zo komt uit de evaluatie naar voren dat nieuwe instrumenten soms met de beste bedoelingen worden geïntroduceerd, maar hun doel voorbijschieten. Ze wijken dan te veel af van de bestaande werkpraktijk en zorgen voor een te grote juridische onzekerheid. De wetgever doet er dan ook goed aan om voor een effectieve regelgeving, met de nieuwe wet zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande werkpraktijken.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjebuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Februari 2012