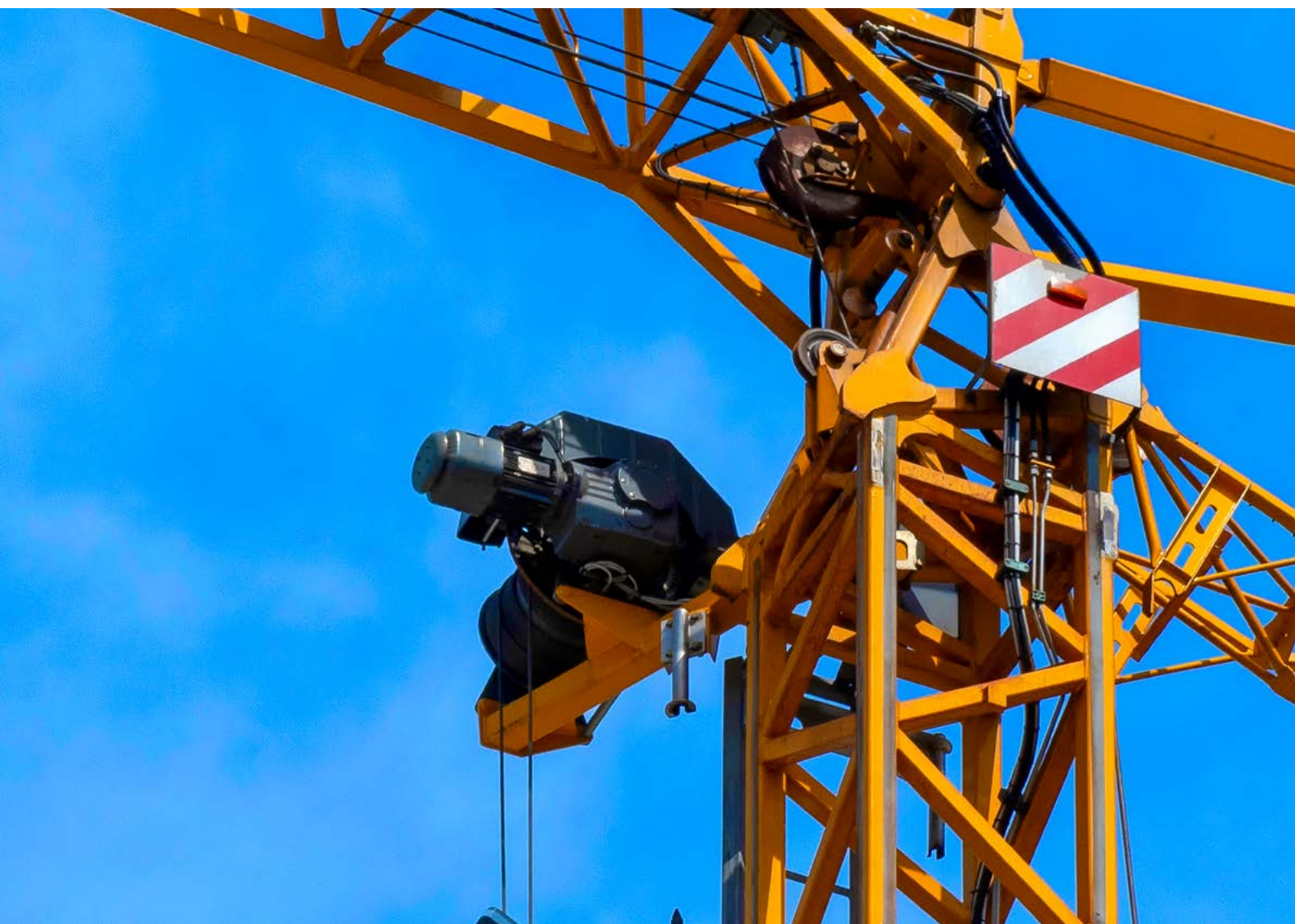




Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2016-2017



Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2016-2017

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	5
2	De Crisis- en herstelwet als proeftuin	9
3	Ontwikkelingen in het juridische kader	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Wettelijk kader in zijn context	13
3.3	Beroepszaken	14
3.4	Zes-maanden-termijn	15
3.5	Jurisprudentie bijzondere voorzieningen	18
4	Voortgang bijzondere voorzieningen – een overzicht	21
4.2	Gemeenten en Chw	22
4.3	Projectuitvoeringsbesluit	23
4.4	Lokaal project met nationale betekenis	23
5	Ontwikkelingsgebieden	25
5.1	Proefdraaien met het mengpaneel	25
5.2	Aantal ontwikkelingsgebieden	27
5.3	Voortgang	27
5.4	Enkele resultaten	29
6	Duurzame innovatieve experimenten	31
6.1	Vijf groepen	31
6.2	Experimenten met nieuwe technieken	32
6.3	Experimenten met bouwen	33
6.4	Experimenten met regels en procedures	34
6.5	Verbrede reikwijdte – klein begonnen	37
7	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	39
7.1	Overzicht	39
7.2	Experimenteer ruimte	41
7.3	Ervaring met de vernieuwingen	44
7.4	Eén bestemmingsplan voor het hele grondgebied	50
7.5	Milieueffectrapportage	52
7.6	Een voorbeeld: Haven-Stad en Sloterdijk I Mediacollege	54
8	Duurzame ontwikkeling	57
8.1	Duurzame ontwikkeling en de Chw	57
8.2	Duurzame experimenten	58
8.3	Een voorbeeld uitgelicht	61
8.4	Conclusies en leerpunten	62
9	Cultuurverandering	63
9.1	Cultuurverandering in de experimenten	63
9.2	Ervaringen in de experimenten	64
9.3	Inzoomen op voorbeelden	67
9.4	Conclusies en leerpunten	73
	Bijlagen	75
	Overzicht en voortgang bijzondere voorzieningen	75
	Colofon	92



Aardbevingsbestendig bestemmingsplan, Appingedam

1 Management-samenvatting

De Chw in 2016-2017 in zes punten samengevat

De uitvoering van de Crisis- en herstelwet (Chw) laat in het verslagjaar 2016-2017 het volgende zien:

- Het aantal gemeenten, dat zich met de Chw voorbereidt op de komst van het omgevingsplan onder de Omgevingswet, neemt snel toe – een kwart van alle gemeenten stelt een vernieuwend plan op.
- Innovatie vindt plaats in tal van experimenten – verdeeld over techniek, bouw en regelgeving.
- Duurzaamheid vormt een brede ambitie – dat leidt tot intrigerende voorbeelden en een enkele wens.
- De behoefte aan cultuurverandering leeft – er ontstaan interessante initiatieven voor een lastig traject.
- De versnelling met de bestuursrechtelijke bepalingen blijft op niveau – de Raad van State komt telkens dichterbij de gestelde zes-maanden-termijn voor het doen van een uitspraak bij beroep.
- Voor een tweetal bijzondere voorzieningen van de Chw vindt geen nieuwe instroom plaats: het projectuitvoeringsbesluit en lokale projecten met nationale betekenis.

De zes punten worden hierna van een korte toelichting voorzien en komen in de Voortgangsrapportage uitgebreid aan bod. Aanvullend op de managementsamenvatting is in hoofdstuk 2 onder de titel 'De Chw als proeftuin' een aantal opvallende ontwikkelingen opgenomen, die van direct nut kunnen zijn voor de uitvoeringspraktijk.

De rapportage is gebaseerd op voortgangsinformatie van medio 2016 tot en met september 2017. Incidenteel is meer recente informatie benut. Onder meer wordt vooruitgelopen op het in werking treden van de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Deze tranche is bij het afronden van de rapportage nog in procedure.

Met oog op de komst van het omgevingsplan

De uitvoering van de Chw staat in het verslagjaar 2016-2017 in veel projecten in het teken van het vooruitlopen op het omgevingsplan, een van de kerninstrumenten van de komende Omgevingswet. De Chw biedt met het ontwikkelingsgebied en met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte twee instrumenten waarmee gemeenten hun grondgebied op een vernieuwende wijze van een innovatief bestemmingsplan kunnen voorzien. Hoewel de juridische omstandigheden op diverse punten afwijken van de situatie onder de Omgevingswet, noemen sommige gemeenten hun vernieuwende plan vooruitblikkend toch al 'omgevingsplan'.

In het totaal zijn 120 gebieden aangewezen in 96 verschillende gemeenten: 29 ontwikkelingsgebieden, 84 experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en 7 gebieden voor beide instrumenten¹. Zodra de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw van kracht is, komen er weer 18 gebieden bij.

¹ In totaal gaat het dus om 84 + 7 = 91 bestemmingplannen met verbrede reikwijdte en 29 + 7 = 36 ontwikkelingsgebieden

In de verslagperiode is tegen een aantal besluiten over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en/of bestemmingsplan-plus beroep aangetekend. Enkele besluiten zijn gedeeltelijk vernietigd of de bestuurlijke lus is toegepast. De geconstateerde gebreken zijn terug te voeren op de zorgvuldigheid van de voorbereiding en hebben geen of hoogstens een beperkte relatie met de experimenteerstatus. De in het Besluit uitvoering Chw geboden experimenteerterruimte en daarop gebaseerde besluiten doorstaan de juridische toets goed.

Gemeenten beschikken met het bestemmingsplan-plus over een instrument om een doorbraak te bereiken in complexe gebieden met een stevig milieu-ruimte-vraagstuk. Vanuit het perspectief van de Omgevingswet komt het instrumentarium in de buurt van het 'mengpaneel' waarmee gemeenten afwegingsruimte krijgen bij het vaststellen van de lokale milieukwaliteit. De juridische context verschilt: het bestemmingsplan-plus uit de Chw is niet ingebed in aanpalende regels, zoals bij het mengpaneel straks onder de Omgevingswet wel het geval is.

In de Chw-praktijk, zoals in het plan Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord in de gemeenten Soest en Zeist, blijkt de planvoorbereiding in complexe gebieden -ook met extra instrumentarium- veel tijd en zorgvuldigheid te vragen. Gemeenten zijn tot nu toe terughoudend met het gebruik van hun bevoegdheid om bedrijven te verplichten hun milieubelasting bij de bron aan te pakken. Zij staan in diverse projecten wel woningbouw toe in milieubelaste gebieden. Daarbij geldt de strikte voorwaarde dat een overschrijding van een milieunorm ten hoogste tien jaar duurt. Vaak is sprake van een kortere periode. Gemeenten zoeken ook naar andersoortige oplossingen. De tijd kan soelaas bieden. Door het deelgebied met de meest lastige problematiek aan het einde van de transitie te plaatsen ontstaat meer tijd voor het saneren van de bron. Ook kunnen onverwachte oplossingen uit de bus te komen, met andere functies waarbij de milieu-ruimte-vraag minder speelt. Zo is in de gemeente Brummen een nieuw duurzaam logistiek centrum ontstaan en geen woonwijk. Naast stedelijke herontwikkeling wordt het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied ook ingezet bij het optimaal inrichten van bedrijventerreinen, zoals het gebied Oosterhorn in de gemeente Delfzijl. Met het bestemmingsplan-plus kan de gemeente de beschikbare milieuruimte beter toedelen over de bedrijven.

De stroom met ontwerp- en vastgestelde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte komt goed op gang. De experimenten laten zien dat de verbreding van ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving tot meer complete en integrale plannen leidt. Completer in de zin dat meer onderwerpen in het plan zijn opgenomen en integraler doordat deze onderwerpen samenhangend worden behandeld. Uit een analyse blijkt dat -naast verschillen met de toekomstige situatie onder de Omgevingswet- diverse punten uit het omgevingsplan (uit de Omgevingswet) nu al binnen het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen worden opgepakt. De gemeenten maken daadwerkelijk gebruik van de experimenteerterruimte: verbrede reikwijdte, langere looptijd, werken met beleidsregels en nadere afwegingsmomenten, integratie van gemeentelijke verordeningen, verbrede indieningsvereisten en een vernieuwende digitale beschik-

baarheid. Dat leidt tot aansprekende voorbeelden, zoals in het plan Haven-Stad in Amsterdam waar verkeer, gezondheid, woningbouw en milieu met elkaar in verband zijn gebracht. In Oosterwold maakt de gemeente Almere met een nieuw soort bestemmingsplan 'doe-het-zelf-gebiedsontwikkeling' mogelijk. Zaanstad experimenteert in het Hembrugterrein met flexibiliteitsbepalingen. Onder meer Deventer en Assen zoeken hun weg bij de integratie van verordeningen. Weer andere gemeenten zetten in op een gebruiksvriendelijke viewer, op duurzaamheid etc. De gemeenten staan ook voor uitdagingen. Hoofdbreken bestaan bijvoorbeeld over de publicatie van de plannen. Het ict-deel is complex, terwijl het makkelijk en eenvoudig toegankelijk maken van het plan een belangrijk doel is. De meeste experimenten zijn gericht op gebieden waar functies of gebruik fors veranderen. Een enkel plan betreft minder dynamische beheergebieden, waar geen grote veranderingen zijn voorzien. Alle plannen samen bieden in toenemende mate zicht op de vernieuwende mogelijkheden voor het formuleren, vastleggen en doorvoeren van het omgevingsbeleid.

De milieueffectrapportage gaat in de vernieuwing mee en ook de Commissie voor de m.e.r. verandert haar werkwijze. Vroegtijdig meedenken levert meerwaarde op. Mede onder invloed van de Commissie komen in pilots nieuwe onderwerpen (gezondheid, energietransitie) aan bod. Het onderzoek richt zich minder op algemene milieunormen en meer op de specifieke ambities voor het projectgebied. Ook is het onderzoek niet eenmalig - maar dynamisch en gericht op de hele uitvoeringsperiode. In de pilots ontstaat nieuw elan in de toepassing van de milieueffectrapportage. De bestaande m.e.r.-regelgeving biedt daarvoor voldoende ruimte.

Breed pallet aan innovaties

De duurzame innovatieve experimenten van de Chw vormen een breed pallet. Naast de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vinden experimenten plaats over techniek, bouw en regelgeving. In het verslagjaar is een doorbraak bereikt bij een cluster projecten voor zonne-energie. De deelnemende gemeenten Heerhugowaard, Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Leeuwarden zijn flink opgeschoten met de voorbereiding van plannen die zonneparken toestaan en in een paar gevallen vindt de realisatie al plaats. Andere projecten gaan over collectieve waterzuivering in de glastuinbouw (gemeenten Zaltbommel en Maasdriel) en de realisatie van een ecodorp in Boekel. Een cluster gemeenten experimenteert met vermindering van de regeldruk in de bouw, een andere groep gemeenten voert een experiment uit met het keurmerk garantiewoningen. De waarde van de uitvoering in clusters, waarin diverse gemeenten dezelfde experimenteerterruimte hebben, komt hierbij naar voren. De gemeenten komen tot verschillende ervaringen en oplossingen. Met het experiment met het keurmerk garantiewoningen is een deel van de gemeenten gestopt omdat naar hun ervaring het systeem niet goed functioneert, andere gemeenten gaan wel door, met de nodige kanttekeningen.

Duurzaamheid is een brede ambitie

Duurzaamheid staat bij vrijwel alle gemeenten hoog in het vaandel, waarbij een deel van de gemeenten de ambities nog wel moeten

omzetten in daden. De mogelijkheden zijn divers: van een duurzame strategie (bijvoorbeeld inbreiden boven uitbreiden) tot concrete maatregelen. Tastbare voorbeelden zijn het solarpark op de vuilstort in Eerbeek, de eerder genoemde grootschalige zonneparken en de realisatie van windturbines op basis van een tijdelijke bestemming. In bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte komt duurzaamheid in de planregels terug: in eisen over een duurzaamheidsscore voor gebouwen, door ruimte te bieden aan duurzame energieopwekking, extra bouwruimte beschikbaar te stellen als duurzaam wordt gebouwd, door eisen over de waterhuishouding op te nemen of voor het gebruik van duurzame bouwmaterialen. Het huidige Bouwbesluit zet in sommige gevallen een rem op de duurzame ambities in de bouw. Gemeenten mogen de energieprestatie van nieuwe gebouwen niet scherper stellen dan in het Bouwbesluit is opgenomen. Als experiment onder de Chw wijkt een aantal gemeenten van die algemene regel af. De aandacht gaat in de experimenten vooral uit naar nieuwbouw. Een volgende stap zou kunnen zijn om voor bestaande gebouwen eisen te stellen aan de energieprestatie.

Inzet op cultuurverandering

Niet alleen de juridische regels zijn van belang bij de vernieuwing, bij gemeenten bestaat ook behoefte aan de verandering van de bestuurlijke cultuur. De komst van de Omgevingswet is daarvoor een aanjager. Gemeenten zien in de experimenten onder de Chw een praktische oefening voor de cultuurverandering die nodig is om de Omgevingswet goed te benutten. Deze Voortgangsrapportage bevat in een apart hoofdstuk voorbeelden van verandering in samenwerken binnen de (gemeentelijke) organisatie, van het aanbrengen van samenhang tussen vakgebieden en van de aanpak van participatie door belanghebbenden. Een aantal geïnterviewde gemeenten in de range van 30.000 tot 40.000 inwoners vindt dat zij een prettige schaalgrootte hebben om te kunnen leren: overzichtelijk én voldoende deskundig. Hun implementatieplan voor de Omgevingswet wordt met de experimenten onder de Chw voorzien van een geschikt oefenprogramma. De gemeente Best heeft ingezet op participatie, in Dalfsen wordt elk jaar een nieuw inhoudelijk thema aangepakt en in de gemeenten Rijssen-Holten en Meppel denkt men na over de inbedding van de nieuwe wijze van werken in de gemeentelijke organisatie. De gemeenten geven blijk van zowel enthousiasme als van een worsteling. Verandering van werkwijze geeft inspiratie en is tegelijkertijd tijdrovend. De inspanning is groot, het vergt een lange adem, is vaak persoonsafhankelijk en de verankering in de organisatie is lastig.

Zes-maanden-termijn komt telkens dichterbij

De toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw kent al jaren een stabiel patroon. De beroepszaken waar de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw een rol spelen, zijn net als de voorgaande jaren beperkt in aantal. De jurisprudentie bevat geen verrassingen en is daarmee goed te hanteren door het bevoegd gezag en belanghebbenden. De doorlooptijd van de beroepszaken bij de Raad van State loopt door de jaren heen langzaam terug en komt telkens dichterbij de voorgeschreven maximale termijn van zes maanden. Daarmee is een voorspelbare en tijdige afronding van

de procedure binnen bereik. In het verslagjaar is de uitspraak in 65% van de beroepszaken binnen de zes maanden gedaan en het gemiddelde is gedaald tot 24 weken. In het vorige verslagjaar 2015-16 waren de cijfers nog 60% en 29 weken.

Geen nieuwe toestroom

Twee van de mogelijke bijzondere voorzieningen van de Chw laten weinig tot geen nieuwe activiteit zien.

- Het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9 Chw) voegt de toestemming om af te wijken van het bestemmingsplan én de uitvoeringsbesluiten in één besluit samen. Bedoeling daarvan is snelheid te maken als een bouwproject niet past in een geldend bestemmingsplan. Toch is het niet zo bekende projectuitvoeringsbesluit in het verslagjaar niet toegepast. Gemeenten geven in voorkomende gevallen de voorkeur aan meer reguliere alternatieven zoals de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan en de coördinatiebepaling uit de Wet ruimtelijke ordening.
- De drie in uitvoering zijnde lokale projecten met nationale betekenis (artikel 2.18 Chw) kunnen goed uit de voeten bij de realisatie van hun grootschalige en complexe projecten. Nieuwe gebieden zijn sinds 2010 echter niet meer aangemeld.



Maasvlakte II, Rotterdam

2 De Crisis- en herstelwet als proeftuin

Bijvangst

De Voortgangsrapportage beschrijft in de hoofdstukken 3 tot en met 9 de voortgang van de uitvoering van de Chw aan de hand van feiten en opgetekende meningen van projectleiders en andere betrokkenen. De beschrijving bestaat uit teksten, tabellen met cijfers en uit vele voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk.

Dit hoofdstuk 2 heeft een wat andere invalshoek. Aan de voortgangsinformatie is een aantal noties ontleend waarmee gemeenten en andere betrokkenen in het werkveld van de fysieke leefomgeving bij de toekomstige toepassing van de Chw mogelijk hun voordeel kunnen doen. Het zijn suggesties die betrokkenen kunnen helpen om op een net wat andere manier naar een vraagstuk te kijken en om nieuwe overwegingen te betrekken bij de toepassing van de Chw. De suggesties hebben niet de pretentie om aan te geven welke keuze de beste is, wel om bij te dragen aan het denkproces. De noties zijn gepresenteerd als eyeopener.

De hierna volgende punten zijn te beschouwen als bijvangst bij het opstellen van deze Voortgangsrapportage. Aan de selectie van de onderwerpen ligt geen wetenschappelijke analyse ten grondslag.

Omgevingswet als keerpunt – Chw als pragmatische oefening

Gemeenten zien de Omgevingswet als een keerpunt voor hun werk in het fysieke domein: voor de breedte van het werkkerrein, de interne gemeentelijke organisatie en voor de verhouding van overheid tot samenleving. Sommige gemeenten kunnen niet wachten om aan de slag te gaan volgens de nieuwe werkwijze.

Andere gemeenten willen de organisatie en de mensen eerst grondig op de invoering van de wet voorbereiden. Dan wordt met een breed opgezet implementatieplan de komst van de Omgevingswet planmatig voorbereid. Enkele gemeenten brengen een expliciete koppeling aan tussen hun experiment onder de Chw en de invoering van de Omgevingswet. De Chw wordt benut om het 'leerplan' van praktische oefeningen te voorzien.

Vergelijking van de wettelijke mogelijkheden

In paragraaf 7.2.2. van deze Voortgangsrapportage is een vergelijkend overzicht opgenomen waarin schematisch de reikwijdte en de werking naast elkaar zijn gezet van het bestemmingsplan onder de huidige wetgeving, het bestemmingsplan-plus en met verbrede reikwijdte onder de Chw en het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het overzicht maakt duidelijk dat er verschillen zijn, maar ook dat gemeenten in een experiment onder de Chw kennis kunnen maken met regels die het omgevingsplan op diverse punten benaderen. In een experiment kunnen zij ook ervaren wat dit betekent voor medewerkers, bestuurders en organisatie.

Eyeopener

Medewerkers en bestuur kunnen op een praktische wijze kennis maken met de vernieuwing in regelgeving door een link te leggen tussen het experiment onder de Chw en de voorbereiding op de Omgevingswet.

Stap voor stap op uiteenlopende manieren

Het omgevingsplan, een van de centrale instrumenten van de Omgevingswet, gaat gelden voor het hele gemeentelijke grondgebied. Met de Chw richten de gemeenten hun experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte veelal op een beperkt projectgebied, soms op een groot deel van de gemeente (het buitengebied of de kernen) en in circa 20 gemeenten geldt het experiment voor het hele gemeentelijke grondgebied – net als straks het omgevingsplan. Toch brengen ook die gemeenten fasering aan omdat in één keer overstappen een wel heel grote stap blijkt. De tussenstappen worden op verschillende manieren gezet:

- Gebruikelijk is om eerst voor een deelgebied een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te maken en de ervaringen te benutten voor het volgende deelgebied, tot de hele gemeente is belegd. De volgorde kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op de actualiteit van de vigerende plannen, op urgentie (een dringende ontwikkeling die om regulering vraagt, zoals in Venlo) of op typologie (Utrecht gaat eerst oefenen op een relatief eenvoudig conserverend plan).
- In de gemeente Dalfsen wordt een thematische aanpak gevolgd. In deze gemeente bestaat de gewoonte om elk jaar met een verzamelplan de twee bestemmingsplannen (buitengebied en kernen), die samen de hele gemeente dekken, bij te stellen. In 2017 zijn aan het plan voor de kernen, als experiment met de verbrede reikwijdte, regels voor het thema 'duurzaamheid' toegevoegd. In 2018 worden voor het buitengebied zowel duurzaamheid als het thema vrijkomende agrarische bebouwing opgepakt en in 2019 is een sociaal thema aan de beurt om toe te voegen aan het verzamelplan. Zo ontstaat in stappen een compleet plan dat alle onderwerpen bevat die op termijn ook in het omgevingsplan een plek gaan krijgen.
- De gemeente Deventer maakt een andere knip: de gemeente bundelt alle verordeningen voor de fysieke leefomgeving in een afzonderlijke nota naast het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit voorkomt dat twee regimes naast elkaar gaan bestaan: het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de kernen, waarin alle verordeningen ook zouden kunnen worden opgenomen en daarnaast het bestemmingsplan buitengebied dat pas later wordt verbreed en waarvoor de oude losse verordeningen nog zouden gelden.

Eyeopener

In één keer een omgevingsplan opstellen voor het hele grondgebied is vaak een (te) grote stap. Overweeg het plan op te knippen naar deelgebied, per thema, of door de verordeningen apart samen te voegen.

Niet alle gebiedstypen en vraagstukken komen aan bod

Gemeenten richten hun experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vooral op gebieden waar zij een ontwikkeling voorzien: een transformatie van een bedrijventerrein, de inpassing van infrastructuur, de ontwikkeling van een woonwijk, een andere benutting van vrijkomende agrarische bebouwing etc. Een belangrijk gebiedstype komt nog vrij weinig aan bod: de bestaande woonwijken,

waar geen grote ontwikkeling plaatsvindt. In deze beheergebieden is de bestaande situatie uitgangspunt van het plan. Een eerste voorbeeld biedt de gemeente Best. De opgave verschilt met de meer dynamische gebieden. De bewoners blijven, willen weinig verandering en dringen aan op regulering. Het inpassen van nieuwe thema's, zoals duurzame ontwikkeling en het toepassen van andere sturingsvormen, gaat niet vanzelf. Participatie vraagt aandacht.

Het Chw-instrument met de meeste doorzetkracht voor de gemeenten, het bestemmingsplan-plus, kent een minder grote vlucht dan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Er zijn nog weinig voorbeelden van de herverdeling van de milieugebruiksruimte ter verbetering van een slechte omgevingskwaliteit.

Eyeopener

Het Chw-instrumentarium is niet alleen beschikbaar voor dynamische projectgebieden. Gemeenten zouden ook kunnen denken aan gebieden die vanwege een heel zware milieu-ruimte problematiek op slot zitten of oefen met de heel 'normale' bestaande woongebieden en andere beheergebieden.

Experimenteren moet zorgvuldig

Vernieuwing in regelgeving roept de vraag naar de juridische houdbaarheid ervan op. De houding om 'het zekere voor het onzekere te nemen' leidt soms tot de keuze om het nieuwe instrumentarium niet te benutten. De ervaringen in het verslagjaar laten zowel zien dat de Chw-experimenten de gerechtelijke toets doorstaan én dat de normale zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Onderzoek, zorgvuldigheid en een goede onderbouwing zijn altijd nodig – binnen en buiten experimenten.

Eyeopener

De Chw-experimenten zijn in juridische zin haalbaar en uitvoerbaar, mits zorgvuldig uitgevoerd.

Duurzame ontwikkeling en omgevingskwaliteit

Vrijwel alle gemeenten zien in duurzame ontwikkeling een belangrijk uitgangspunt voor hun experiment. De concretisering bestaat vaak uit maatregelen voor energiebesparing en CO₂-reductie. Bij de invulling kan het Bouwbesluit beperkend zijn, omdat het niet is toegestaan om een lagere energiestatistiekcoëfficiënt (epc) voor te schrijven, dan in het Bouwbesluit staat vermeld. Met een duurzaam innovatief experiment onder de Chw kunnen gemeenten die grens wel loslaten. Ook stellen experimenten eisen aan een duurzaam gebieds- of gebouwkwaliteit met methoden als BREEAM, DPL of GPR of nemen ze planregels op in hun bestemmingsplan met verbrede reikwijdte over het gebruik van duurzame bouwmaterialen (circulair bouwen, uitloggen), de beloning van hoogwaardige isolatie met het toestaan van meer bouwvolume, vergunningvrij opwekken van duurzame energie met miniturbines e.d.

Enkele gemeenten vatten duurzaamheid breder op en leggen de link met omgevingskwaliteit en gezondheid, zoals in het experiment Haven-Stad in Amsterdam. Een gezonde leefomgeving ziet op het voorkomen van hittestress, op rookvrije gebieden en het weren van snackbars uit de buurt van scholen. De integrale aanpak van bereikbaarheid brengt verkeer in samenhang met leefbaarheid en gezond bewegen. Om de bereikbaarheid van het stadsdeel te garanderen is het noodzakelijk de auto terug te dringen met positieve gevolgen voor de leefomgeving (minder ruimtebeslag, schonere lucht en minder geluid). Maar bovenal wordt een gezonde leefstijl bevorderd doordat lopen en fietsen een belangrijke rol spelen in het verplaatsen (naast openbaar vervoer). Doelen grijpen in elkaar en maatregelen versterken elkaar.

Eyeopener

Een duurzame ambitie kan -op talrijke manieren- worden ingevuld met energie gerelateerde maatregelen, maar kan ook verbreed worden in samenhang met omgevingskwaliteit en gezondheid.

Cultuur

De voorbereiding op de Omgevingswet omvat meer dan het leren omgaan met nieuwe juridische regels. In de toelichting op de wet wordt gewezen op het belang van een bestuurlijke cultuur, waarbij samenwerken, integraliteit en participatie als cruciale factoren worden aangehaald. De Chw biedt vooral hier een proeftuin.

Inspirerend zijn de mensen die het voortouw nemen door andere disciplines in de gemeente op te zoeken, verbinding te leggen tussen vakgebieden en die proberen de samenleving te betrekken. In hoofdstuk 9 van dit rapport zijn voorbeelden te vinden. De voorbeelden laten ook zien dat de enthousiaste medewerkers hun omgeving niet makkelijk meekrijgen in die vernieuwing. Het is vaak een stap vooruit en ook weer een stapje terug. Cultuurverandering volgt een interessant, maar ook een taai proces.

Eyeopener

Cultuurverandering biedt inspiratie, maar gaat niet vanzelf. Overweeg vroeg te beginnen, ruimte te bieden aan personen die voorop lopen en bedenk vooraf hoe de organisatie de opbrengst van een experiment kan gebruiken.

Flexibiliteit

De (rechts)zekerheid van de huidige bestemmingsplannen (toelatingsplanologie) is voor een deel schijn omdat in de praktijk vaak wijziging van het plan nodig is om een gewenste gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. In de huidige opzet worden bestemmingsplannen vaak ervaren als rigide en star. De experimenten onder de Chw bieden op een vernieuwende wijze flexibiliteit, binnen vastgestelde kaders. Gemeenten kunnen zich richten op uitnodigingsplanologie en daarbij open normen in hun plan opnemen voor bijvoorbeeld

parkeren, welstand of bouwen met verwijzing naar een beleidslijn, die raad of college kunnen vaststellen en waar nodig wijzigen. Een nieuw instrument, dat in de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw² is opgenomen, is de bestemmingsplanactiviteit. Dat is een vergunningplicht bij de invulling van een nieuwe of gewijzigde gebruiksactiviteit in het bestemmingsplan. De gemeente moet expliciet toestaan dat het initiatief voldoet aan een in het plan opgenomen gebruiksvorm en de daarbij gestelde randvoorwaarden. De gemeente Zaanstad toetst of bijvoorbeeld een evenement voldoet aan regels voor dit soort gebruik. Ook nieuw is het uitbesteden van de toetsing aan een externe commissie. De gemeente Beuningen vereist bijvoorbeeld een positief advies van een uit burgers bestaande Commissie Leefomgeving bij bepaalde vergunningen. Aan de flexibiliteit dragen ook bij het verschuiven van onderzoek en de langere looptijd van plannen.

Eyeopener

De experimenten bevatten nieuwe middelen om flexibiliteit aan te brengen in de plannen en toch zekerheden in te bouwen voor alle betrokkenen. Dat biedt mogelijkheden die nog lang niet allemaal zijn benut.

Milieueffectrapportage

Vooruitkijkend naar de Omgevingswet ontstaat nieuw elan bij de toepassing van de milieueffectrapportage. De juridische regeling van de milieueffectrapportage ondergaat in de Omgevingswet weinig verandering, de context waarin de regels worden toegepast verandert wel. Dat levert enthousiasme op in de uitgevoerde pilots. De toevoeging van nieuwe onderwerpen (zoals gezondheid en energietransitie) en de verbreding van de reikwijdte verschaft een meer integrale blik. Centraal in de nieuwe manier van werken staat het monitoren van milieugegevens. Het MER besteedt in bredere zin aandacht aan de gemeentelijke ambities voor verbetering van het woon- en leefklimaat. De mogelijkheid om onderzoek deels door te schuiven naar het moment dat een concreet initiatief wordt genomen, leidt tot oog voor de lange termijn en een dynamische toepassing. Dat is een toepassing gedurende de gehele invulling van een plan, niet alleen op het moment van de besluitvorming.

Eyeopener

In pilots ontstaat enthousiasme over de nieuwe toepassing van het instrument van milieueffectrapportage. Een toepassing met nieuw elan: breed opgezet, meer strategisch en dynamisch en gericht op monitoring.

² Deze tranche is bij het afronden van de rapportage nog in procedure.



Landelijk gebied, Zutphen

3 Ontwikkelingen in het juridische kader

3.1 Inleiding

Sinds de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 in werking is getreden, zijn tal van wijzigingen doorgevoerd in de wet, zijn uitvoeringsregels vastgesteld en is met rechtelijke uitspraken duidelijkheid ontstaan over de juridisch houdbare toepassing. Kenniscentrum InfoMil houdt de ontwikkelingen bij in de regelgeving en in de jurisprudentie. Voor een actueel beeld wordt verwezen naar de site van InfoMil³.

Deze Voortgangsrapportage plaatst in paragraaf 3.2 de ontwikkelingen van het wettelijke kader in zijn context. Daarna gaat dit hoofdstuk in op twee te onderscheiden juridische aspecten van de Chw: het bestuursprocesrecht en de jurisprudentie over de bijzondere voorzieningen van de Chw.

De regels die de beroepsprocedure beogen te vereenvoudigen en te versnellen zijn opgenomen in Hoofdstuk 1 Chw. Deze regels zijn van rechtswege van toepassing op een aantal in de Chw genoemde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten. Paragraaf 3.3 geeft een overzicht van de aantallen besluiten waarin deze bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw aan de orde zijn gekomen én waarin beroep is aangetekend bij de toepassing van een bijzondere voorziening (zie hierna). Paragraaf 3.4 gaat dieper in op de uitvoering

van een van de bestuursrechtelijke bepalingen, namelijk artikel 1.6 lid 4 Chw, waarin staat dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.

Daarna beschrijft paragraaf 3.5 de jurisprudentie over de bijzondere voorzieningen waarin de toepassing van de regels uit Hoofdstuk 2 Chw aan de orde wordt gesteld. De beroepen betreffen besluiten over het bestemmingsplan-plus in ontwikkelingsgebieden en over duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

3.2 Wettelijk kader in zijn context

Het wettelijk kader (de Chw en de uitvoeringsbesluiten) en de context waarin de Chw functioneert zijn in de loop van de jaren veranderd. De volgende punten worden hier aangestipt:

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Chw in 2009/2010 bestond in de Tweede en Eerste Kamer twijfel over onder meer het waarborgen van de rechtsbescherming bij de uitvoering. Het Parlement heeft toen uitdrukkelijk de wens geuit de vinger aan de pols te houden en heeft de verantwoordelijke minister gevraagd jaarlijks te rapporteren over de voortgang. Dat heeft geleid tot een serie voortgangsrapportages, waarvan dit het meest recente exemplaar is. Het opstellen van de jaarlijkse Voortgangsrapportage wordt sinds 2015 door een onafhankelijke commissie begeleid.

³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet>

- De Chw was een tijdelijke wet bedoeld om de vastgelopen bouw en de stagnerende gebiedsontwikkeling tijdens de crisis vlot te trekken. Inmiddels heeft de Chw permanente werking gekregen, met dien verstande dat de wet geldt tot de Omgevingswet in werking treedt. De wet wordt ingevuld met de vaststelling van het Besluit uitvoering Chw, dat in tranches periodiek aangevuld wordt. In het Besluit uitvoering Chw worden ontwikkelingsgebieden, duurzame innovatieve experimenten en lokale projecten met nationale betekenis aangewezen en zijn andere aspecten van de uitvoering van de Chw opgenomen. In de verslagperiode zijn de 11^e tot en met de 15^e tranche van het Besluit uitvoering Chw in werking getreden.

Aanpassing wettelijk kader in de verslagperiode

- 11^e tranche – 15 juli 2016 (nieuwe projecten, toevoeging van experimenteerruimte van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte over 'indieningsvereisten en beoordelingsregels')
 - 12^e tranche – 24 september 2016 (nieuwe projecten)
 - 13^e tranche – 4 juli 2016 (reparatie naar aanleiding van uitspraken Raad van State, geen nieuwe experimenten)
 - 14^e tranche – 28 oktober 2016 (nieuwe projecten)
 - 15^e tranche – 26 juni 2017 (nieuwe projecten)
- De Chw biedt een juridisch kader, waarmee partijen snel en adequaat kunnen inspelen op maatschappelijke veranderingen en waarmee ze nieuwe inzichten kunnen toepassen. Bij de start van de Chw bestond die maatschappelijke behoefte uit crisisbestrijding en het vlottrekken van de stagnerende bouw. Daarnaast biedt de Chw vernieuwing van regelgeving en ruimte voor experimenten, onder andere op het gebied van innovatie en duurzaamheid. De vernieuwing in regelgeving zelf is ook een belangrijk aspect gebleken. De ervaringen met de toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw hebben geleid tot de overheveling van een deel van deze bepalingen naar reguliere wetgeving. Onderdelen van de toekomstige Omgevingswet worden jaren voor de invoering met hulp van de Chw uitgetoetst.
 - Tot slot wordt hier vermeld dat de Chw in 2010 tot stand is gekomen onder eerste verantwoordelijkheid van de minister-president. De wet is mede ondertekend door de ministers van Justitie, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. Vanaf het moment dat de Chw in april 2013 een permanent karakter kreeg, is de eerste verantwoordelijkheid overgegaan naar de minister van Infrastructuur en Milieu. Sinds

het aantreden van het Kabinet Rutte III, beëdigd op 26 oktober 2017, is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. In deze Voortgangsrapportage wordt nog verwezen naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu, als activiteiten dateren van voor 26 oktober 2017.

3.3 Beroepszaken

De Chw kent in Hoofdstuk 1 regels om de beroepsprocedure van ruimtelijke besluiten sneller en eenvoudiger te maken. Deze regels zijn van toepassing op in de Chw daarvoor aangemerkte ruimtelijke besluiten. Voor de Voortgangsrapportage 2014-2015 is uitgezocht dat de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw gemiddeld van toepassing zijn op circa 50 ruimtelijke en infrastructurele besluiten per maand. Dat waren toen in twee op de drie gevallen bestemmingsplannen. Dit gegeven is niet opnieuw bepaald voor het verslagjaar 2016-2017, maar er zijn geen indicaties dat het om wezenlijk andere aantallen gaat. In Hoofdstuk 2 van de Chw zijn regels voor bijzondere voorzieningen opgenomen. Ook tegen de besluiten die op basis van deze regels worden voorbereid kan beroep worden aangetekend. Paragraaf 3.5. gaat nader op deze beroepen in.

InfoMil heeft geregistreerd dat de Raad van State in de periode 2010-2017 in 412 zaken uitspraak heeft gedaan over besluiten waarbij de artikelen van de Hoofdstukken 1 en 2 van de Chw aan de orde komen. Dit betreft in 89% (367) van de gevallen uitspraken in hoofdzaken en in 11% (45) voorlopige voorzieningen. De tabel 1 geeft een overzicht over de uitspraken door de jaren heen.

De tabel laat zien dat het aantal uitspraken in hoofdzaken en in voorlopige voorzieningen vanaf het in werking treden van de Chw tot 2012 snel is toegenomen en na 2012 flink terugloopt. In elk van de jaren 2015, 2016 en 2017 (tot en met het derde kwartaal) is het aantal beroepszaken, waarin de uitspraak mede gebaseerd is op regels van de Chw, nog maar iets meer dan 20% van de piek in 2012. Deze afname is vooral te verklaren doordat op 1 januari 2013 artikel 1.5 van de Chw (passeren van gebreken) en artikel 1.9 van de Chw (relativiteitsbeginsel) uit de Chw zijn gehaald en opgenomen zijn in

Tabel 1 Uitspraken van de Raad van State waarin de artikelen van Hoofdstuk 1 en 2 Chw genoemd worden
(bron: Kenniscentrum InfoMil).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (t/m 30 sept.)	Totaal
Voorlopige voorzieningen	7	19	9	3	1	4	1	1	45
Hoofdzaken	6	60	111	84	38	24	26	18	367
Totaal	13	79	120	87	39	28	27	19	412

Tabel 2 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken én beroep in één instantie waarin de uitspraak is gebaseerd op Hoofdstuk 1 en 2 Chw, ingedeeld naar type besluit (bron: Kenniscentrum InfoMil).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (t/m 30 sept.)	Totaal
Bestemmingsplan	1	27	65	57	23	12	13	9	207
Bestemmingsplan plus			1		1			1	3
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte							2	4	6
Inpassingsplannen		8	8	3	3	3	3	1	29
Tracébesluiten/wegaanpassing	2	6	5	1	2	4			20
Hogere waarde Wet geluidhinder		4	5	5		1		1	16
Besluiten Natuurbeschermingswet		1	1				1	1	4
Coördinatie		1	3	4	2	1	1	1	13
Besluiten Waterwet			3	2	2	1			8
Overig	1	2	1	2	2		1		9
Totaal	4	49	92	74	35	22	21	18	315

de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:22 Awb, passeren van gebreken; artikel 8:69 Awb, relativiteitsbeginsel). Deze rechtsregels werden in 2012 in 75% van de Chw-uitspraken toegepast. Doordat deze regels generieke werking hebben gekregen zijn ze niet meer exclusief van toepassing op besluiten die vallen onder de werking van de Chw. Sinds 1 januari 2013 staan er derhalve veel minder regels in de Chw, die in een uitspraak van de Raad van State genoemd kunnen worden⁴. In de beroepszaken wordt sindsdien vooral artikel 1.6a (geen aanvulling beroepsgronden) toegepast in beroepszaken⁵, waarbij de artikelen van de Chw aan de orde komen. In de uitspraken in de jaren 2015-2017 gaat het om ruim 80% van de gevallen, waarin de aanvulling van de beroepsgronden in het geding is.

In de uitspraken in het afgelopen jaar komen weinig tot geen nieuwe gezichtspunten met betrekking tot het bestuursprocesrecht naar voren. Voor de bestendige inhoudelijke lijn van de uitspraken in beroep wordt derhalve verwezen naar de Voortgangsrapportage 2015-2016 en naar de website van InfoMil.

In tabel 2 is te zien dat tweederde van de uitspraken waarin sprake is van beroep in één instantie bestemmingsplannen betreft, met op de tweede plaats de inpassingsplannen en daarna tracébesluiten en besluiten over de toepassing van de hogere waarden op basis van de Wet geluidhinder. Deze verdeling kent slechts kleine variaties over de jaren heen. Nieuw is de categorie “Bestemmingsplan verbrede reikwijdte” waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw. Over deze categorie valt meer te lezen in paragraaf 3.5.

⁴ In 2013 wordt nog uitspraak gedaan over zaken, waarin het beroep in 2012 is ingesteld. De ‘oude’ regels zijn nog van toepassing.

⁵ Merk op dat in de Voortgangsrapportage 2014-2015 staat vermeld dat het niet toestaan van het pro forma beroep in Chw-zaken kan leiden tot een forse tijddruk op de rechtzoekende.

3.4 Zes-maanden-termijn

Artikel 1.6 lid 4 Chw bepaalt dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate aan deze regel wordt voldaan. De doorlooptijd is in deze Voortgangsrapportage op dezelfde wijze bepaald als voor de twee voorgaande Voortgangsrapportages⁶. Hierdoor is een vergelijking in de tijd mogelijk. Bekeken is de doorlooptijd van de uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in het eerste kwartaal van 2017.

Uitzonderingen op de zes-maanden-termijn

De zes-maanden-termijn geldt niet als de bestuursrechter het bevoegd gezag bij tussenuitspraak gelegenheid geeft om gebreken in het besluit te herstellen (bestuurlijke lus). De tussenuitspraak moet dan wel plaatsvinden binnen zes maanden na de sluitingsdatum van de tervisielegging en de einduitspraak zes maanden na verzending van de tussenuitspraak (artikel 1.7 Chw). Als sprake is van prejudiciële vragen geldt geen eindtermijn. Wel moeten de prejudiciële vragen binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn in een tussenuitspraak worden gesteld (artikel 1.8 Chw).

In het eerste kwartaal van 2017 heeft de Raad van State in totaal voor 33 zaken uitspraak gedaan, waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Het betreft 23 hoofdzaken en 10 voorlopige voorzieningen. Het aantal uitspraken is ongeveer gelijk aan 2016, maar lager dan in 2015 (zie tabel 3).

⁶ De steekproef die is genomen voor deze Voortgangsrapportage wijkt enigszins af van de informatie die de Raad van State in haar jaarverslag vermeldt. De in deze Voortgangsrapportage gebruikte steekproef is direct gericht op de toets aan de zes-maanden-termijn voor besluiten die onder de Chw vallen.

Tabel 3 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken en voorlopige voorzieningen in het 1^e kwartaal van 2015 - 2017.

	Hoofdzaken	Voorlopige voorzieningen	Totaal
2015	39	11	50
2016	25	6	31
2017	23	10	33

3.4.1 Hoofdzaken

Tabel 4 geeft nadere informatie over de 23 hoofdzaken. Van deze hoofdzaken hebben 18 (78 %) uitspraken betrekking op beroepen tegen bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen of wijzigingsplannen. Van de 23 hoofdzaken in de steekproef zijn 17 (74%) directe uitspraken (zonder bestuurlijke lus), 1 (4%) einduitspraak na een eerdere tussenuitspraak (met toepassing van de bestuurlijke lus) en 5 (22%) tussenuitspraken, waarop later (buiten de steekproef van het eerste kwartaal 2017) nog een einduitspraak zal volgen. In grote lijnen komt dit overeen met het beeld in 2015 en 2016.

De doorlooptijden tussen de laatste dag van de beroepstermijn en de uitspraak is bepaald in weken⁷. De in de wet genoemde norm van 6 maanden is gelijk gesteld aan 26 weken. Bij hoofdzaken vindt 65% van de uitspraken (uitspraken direct, einduitspraken na tussenuitspraak en tussenuitspraken) plaats binnen 26 weken (de zes maanden-termijn). Gemiddeld is de doorlooptijd ruim 24 weken. Tabel 5 geeft de onderverdeling.

Tabel 4 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken ingedeeld naar type besluit (1^e kwartaal 2017).

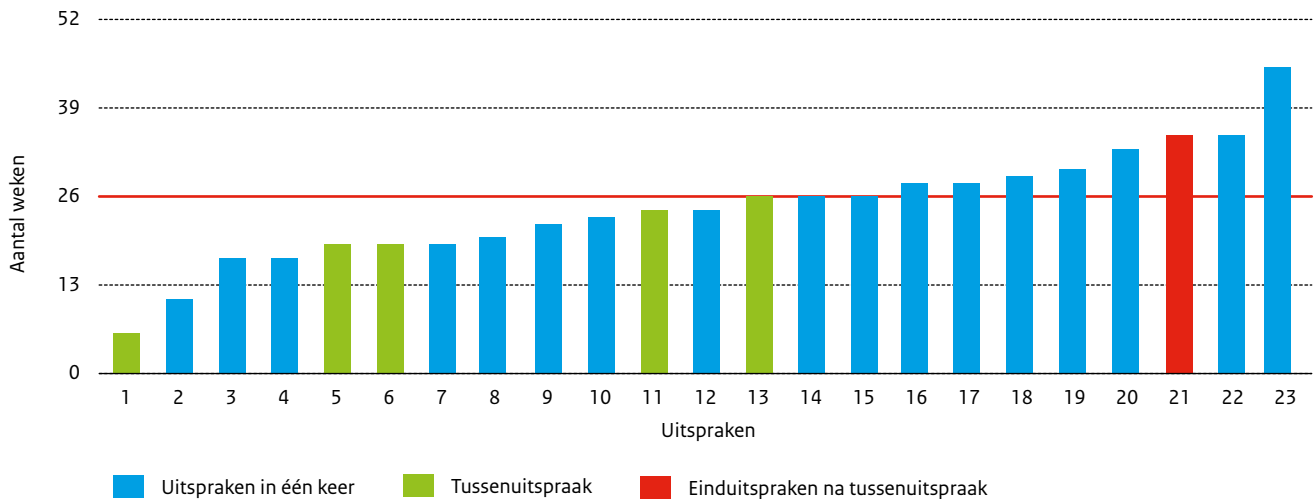
Soort besluit	Uitspraak direct	Einduitspraak na tussenuitspraak	Tussenuitspraak	Totaal hoofdzaken	%
Bestemmingsplan / uitwerkingsplan / wijzigingsplan	12	1	5	18	78%
Inpassingsplan	3			3	13%
Tracébesluit / wegaanpassing/ project Waterwet	2			2	9%
Totaal	17	1	5	23	100%

Tabel 5 Doorlooptijd van de uitspraken over hoofdzaken van de Raad van State in het eerste kwartaal 2017 (in weken) en een vergelijking van het gemiddelde aantal weken met voorgaande jaren.

Uitspraken Raad van State 'R6'	Aantal	≤ 26 weken ≤ 6 mnd	27 ≤ 52 weken Tussen 0,5 - 1 jrw	gemiddeld aantal weken		
				1 ^e kw 2017	1 ^e kw 2016	1 ^e kw 2015
Hoofdzaken:						
Uitspraken direct	17	10	7	25,4	26,5	30,5
Einduitspraken na tussenuitspraak*	1		1	35	43,0	34,0
Tussenuitspraak	5	5		18,8	34,0	39,5
Totaal	23	15	8	24,4	28,7	32,4

* Conform artikel 1.7 lid 2 geldt bij de toepassing van de bestuurlijke lus dat de bestuursrechter einduitspraak doet zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak. De einduitspraak die in het eerste kwartaal van 2016 (na tussenuitspraak) is gedaan kent een doorlooptijd van 35 weken. Een groot deel van die periode is benut door het bevoegd gezag om het besluit te herstellen en nogmaals ter inzage te leggen. Conform de uitspraak had de gemeente 20 weken de tijd het besluit aan te passen waarna het 6 weken ter visie heeft gelegen. De gemeente heeft ruim 19 weken nodig gehad om een nieuw besluit te nemen en het ter visie te leggen. Daarna heeft het 6 weken ter visie gelegen. De bestuursrechter heeft voor de einduitspraak 9 weken nodig gehad.

Grafiek 1 Doorlooptijd per uitspraak van de Raad van State in hoofdzaken (1e kwartaal 2017)



De Raad van State voldoet in toenemende mate aan deze zes-maanden-termijn. In 2017 volgt circa 65% van de uitspraken in hoofdzaken van de Raad van State binnen zes maanden na de afloop van de beroepstermijn, de gemiddelde doorlooptijd van de hoofd-zaken is afgerond 24 weken. Daarmee is de uitkomst in de afgelopen drie jaar telkens gunstiger geworden. In 2015 was nog maar 45% van de beroepszaken binnen de gestelde termijn afgehandeld en was de doorlooptijd 32 weken. Vorig jaar was dit verbeterd tot respectievelijk 60% van de uitspraken en gemiddeld 29 weken. Uit de jaarverslagen van de Raad van State valt op te maken dat de doorlooptijd van alle hoofd-zaken van de ruimtelijke-ordeningskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak (dus inclusief de zaken die niet onder de Chw vallen) de laatste jaren vrij stabiel op 32 tot 33 weken ligt⁷. Voor de Chw-zaken constateert deze Voortgangsrapportage juist een dalende tendens van 32 weken in 2015 naar 24 weken in 2017. Bij de vergelijking van de doorlooptijden uit het jaarverslag van de Raad van State en deze Voortgangsrapportage moet worden bedacht dat artikel 1.6 lid 4 Chw, over de zes-maanden-termijn, alleen van toepassing is op de grotere ruimtelijke besluiten. Daarbij kan worden verondersteld dat deze zaken complexer zijn en daarmee de behandeling van het beroep meer tijd zal vergen dan de beroepszaak voor alle ruimtelijke ordeningszaken samen. Het jaarverslag van de Raad van State geeft overigens geen afzonderlijk cijfer van de doorlooptijd van de hoofd-zaken, waarop de Chw van toepassing is.

Grafiek 1 geeft zicht op de spreiding in de tijd. In vergelijking tot de voorgaande jaren is deze afgenomen. Uitspraken met een extreem lange doorlooptijd komen telkens minder voor. In het eerste kwartaal van 2015 kenden nog twee (van de 39) uitspraken een doorlooptijd van meer dan 60 weken, in 2016 kwamen drie (van de 25) uitspraken uit boven de 50 weken en nu komt slechts één (van de 23) uitspraken uit boven de 40 weken.

3.4.2 Voorlopige voorzieningen

Ter informatie wordt ook ingegaan op de voorlopige voorzieningen, die zijn getroffen voor de beroepszaken onder de Chw. De Chw stelt geen termijn aan de uitspraak in een voorlopige voorziening. In lijn met de bedoeling van de voorlopige voorziening is de gemiddelde doorlooptijd beduidend korter dan bij hoofd-zaken. Dat blijkt in elk geval uit de 10 voorlopige voorzieningen in de onderzochte periode (zie tabel 6). De gemiddelde doorlooptijd is zeven weken. In twee zaken is binnen een week na het instellen van de voorlopige voor-ziening al uitspraak gedaan. Het betrof de voorlopige voorziening in het kader van het bestemmingsplan Lelystad – Uitbreiding lucht-haven en de uitvoering van het Tracébesluit A27/A1. Zonder deze twee spoedzaken is de gemiddelde doorlooptijd 8,5 weken. Dat is dezelfde doorlooptijd als gevonden is voor de zes voorlopige voor-zieningen in het 1^e kwartaal van 2016. In de Voortgangsrapportages voor 2014-2015 en 2015-2016 zijn verder geen gegevens over de doorlooptijd van de voorlopige voorzieningen opgenomen.

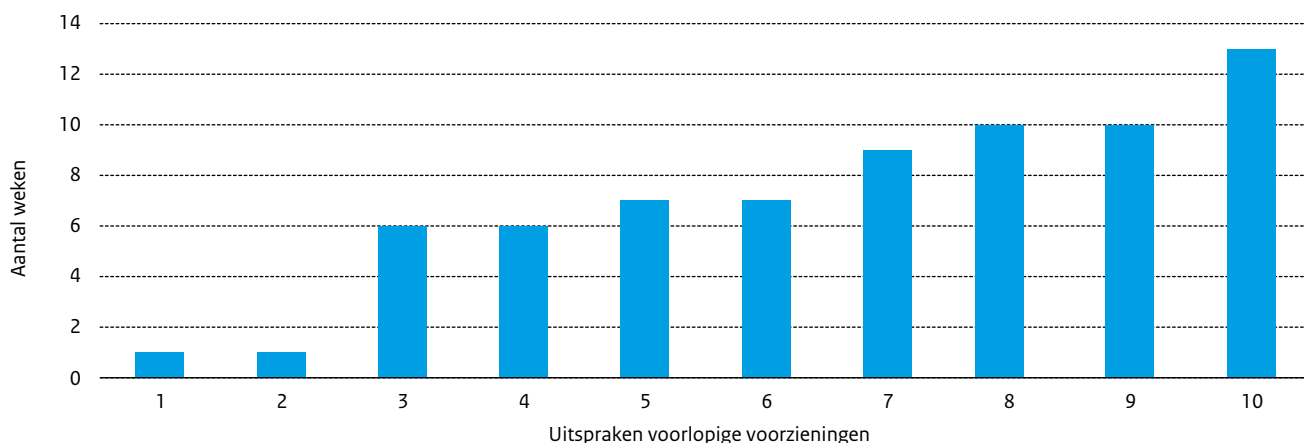
⁷ Doorlooptijd is uitgedrukt in hele weken, waarbij hele weken plus 4,5 of 6 dagen naar boven zijn afgerond. Voor zaken waarin de bestuursrechter direct uitspraak heeft gedaan en bij een tussenuitspraak is gerekend van de einddatum van de tervisielegging tot de publicatiedatum van de (tussen) uitspraak van de Raad van State. Bij een einduitspraak na tussenuitspraak, is de publicatie van de tussenuitspraak als startdatum aangehouden.

⁸ Het jaarverslag van de Raad van State over 2016 vermeldt een doorlooptijd voor hoofd-zaken van 33 weken in 2014 en 2015 en 32 weken in 2016. De cijfers over 2017 zijn bij het opmaken van deze rapportage nog niet beschikbaar.

Tabel 6 Doorlooptijd van de uitspraken over voorlopige voorzieningen van de Raad van State in het eerste kwartaal 2017 (in weken).

Uitspraken Raad van State 'R6'	Aantal	≤ 1* week	≤ 7 weken	≤ 13 weken	gemiddeld aantal weken
Voorlopige voorzieningen					
Bestemmingsplan / uitwerkingsplan / wijzigingsplan	9	1	4	4	7,6
Inpassingsplan	0				-
Tracébesluit / wegaanpassing/ projectplan Waterwet	1	1			1
Totaal	10	8			7

Grafiek 2 Doorlooptijd per uitspraak van de Raad van State in voorlopige voorzieningen (1e kwartaal 2017)



3.5 Jurisprudentie bijzondere voorzieningen

Deze paragraaf gaat dieper in op de beroepszaken die zich richten op de besluiten in de bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw: de bestemmingsplannen-plus in de ontwikkelingsgebieden en de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte als duurzaam innovatief experiment onder de Chw. Hoewel ook voor deze besluiten de bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw gelden, gaat het in deze paragraaf met name om de toetsing van de genomen besluiten aan de rechtsregels uit Hoofdstuk 2 Chw.

In de Voortgangsrapportage 2015-2016 is beschreven dat de Raad van State de eerste twee besluiten voor een plan met verbrede reikwijdte in de beroepsprocedure heeft vernietigd vanwege een wetstechnische fout. Het betrof het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Spoorzone in Culemborg en het provinciaal inpassingsplan met verbrede reikwijdte Logistiek Park Moerdijk in de provincie Noord-Brabant. De wetstechnische fout is op 5 juli 2016 hersteld met het in werking treden van de 13^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Bij een volgende beroepszaak, namelijk tegen het besluit voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Brainportpark Industries

Campus in Eindhoven, is in de uitspraak geconcludeerd dat deze reparatie van de regelgeving deugdelijk heeft plaatsgevonden. Dit wordt nogmaals aangehaald in de uitspraak op het herstelde besluit over het bestemmingsplan Spoorzone in de gemeente Culemborg.

Vertraging door wetstechnische fout

De wetstechnische fout bij de aanwijzing van het experiment heeft geleid tot vernietiging van het bestemmingsplan Spoorzone Culemborg en het provinciale inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk. Na het herstel in de 13^e tranche van het Besluit uitvoering Chw en het opnieuw doorlopen van de formele procedure van Logistiek Park Moerdijk is in dit project een nieuwe vraag gerezen over de juistheid van nationale regelgeving. Dit keer gaat het over de Programma Aanpak Stikstof. De besluitvorming stagneert wederom. Het plan in Culemborg is inmiddels onherroepelijk. De gemeente Culemborg ziet voor zichzelf als leerpunt voortaan zelf de juistheid van nationale regelgeving te bestuderen en de risico's van toepassing in ogenschouw te nemen.

In enkele beroepszaken is aan de orde gesteld dat het project niet zou voldoen aan de criteria die worden gesteld aan de aanwijzing tot experiment (artikel 2.4, lid 3 Chw: bijdragen aan innovatieve ontwikkeling, bestrijden van economische crisis en duurzaamheid).

Uit de uitspraken over het flexibele bestemmingsplan Tapijnkazerne en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Spoorzone Culemborg blijkt dat naar het oordeel van de Raad van State de aangewezen projecten voldoen aan de wettelijk criteria. Ook is aan de orde gesteld of een gemeente verplicht is om alle instrumenten en mogelijkheden daadwerkelijk te benutten, die in artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw op het experiment van toepassing zijn verklaard. Bovendien is in beroep gesteld dat het experiment het hele aangewezen gebied moet betreffen. Uit de uitspraak over het flexibele bestemmingsplan Tapijnkazerne blijkt dat de gemeenteraad de vrijheid heeft om af te zien van het gebruik van de experimenteerruimte, deze niet volledig te gebruiken of niet voor het volledige aangewezen gebied te benutten.

Een beperkt aantal bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (al dan niet gecombineerd met de plus van het ontwikkelingsgebied) krijgt te maken met een gedeeltelijke vernietiging of een bestuurlijke lus omdat het plan op een bepaald punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, dan wel anderszins gebreken zijn geconstateerd. Deze gebreken hebben in die gevallen geen of hoogstens een beperkte relatie met de in het Besluit uitvoering Chw geboden experimenteerruimte. Zo is het bestemmingsplan Bloemendalerpolder in de gemeente Weesp gedeeltelijk vernietigd omdat, ondanks de verlengde planperiode van het bestemmingsplan van twintig jaar, geen zekerheid bestaat dat de geurcirkel, die ligt over een locatie waar twee woningen kunnen worden gebouwd, binnen de planperiode zal verdwijnen. De vernietiging van het Omgevingsplan Rijnhaven-Oost in de gemeente Alphen aan den Rijn heeft een beperkte relatie met de experimenteerstatus. Dit betrof de wijze waarop het kostenverhaal is geregeld, aangezien voor de gekozen aanpak (nog) geen wettelijke bevoegdheid bestond. De raad was al vooruit gelopen op de uitbreiding van het experiment, zoals dit is voorzien in het toe te voegen artikel 7v in de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Het in het bestemmingsplan abusievelijk wegbestemmen van twee bestaande bedrijven heeft geen relatie met het experiment op zich. Op het bestemmingsplan-plus, tevens bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, Soesterberg-Noord is op drie onderdelen de bestuurlijke lus toegepast. Ook hier is de relatie met de experimenteerstatus beperkt. De gemeenteraad van Soest heeft het plan in november 2017 gewijzigd vastgesteld met inpassing van drie in het geding zijnde bestaande bedrijven. Het gewijzigde plan gaat er vanuit dat afdoende maatregelen kunnen worden getroffen voor het naast elkaar bestaan van de bedrijven en de beoogde woningbouw.

De volgende plannen met verbrede reikwijdte waartegen beroep is ingesteld, blijven wel in stand en zijn onherroepelijk:

- Bestemmingsplan Tapijnkazerne in de gemeente Maastricht (flexibel bestemmingsplan)
- Brainport Industries Campus in de gemeente Eindhoven (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)
- Bestemmingsplan Oosterwold, gemeente Almere (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)
- Bestemmingsplan Spoorzone, gemeente Culemborg (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het bijzondere instrumentarium van de Chw, na de aanvankelijke wetstechnische fout, nu wel stand houdt in beroepsprocedures. Uit de uitspraken blijkt dat de gemeenteraad de vrijheid heeft om al dan niet gebruik te maken van de geboden experimenteerruimte, deze deels te benutten of in een deel van het plangebied toe te passen. De experimenteerstatus neemt niet weg dat de besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen.



Bestemmingsplan Mijnsbuurt, Rotterdam

4 Voortgang bijzondere voorzieningen – een overzicht

4.1 Aantallen per bijzonder voorziening

Hoofdstuk 2 van de Chw regelt de bijzondere voorzieningen, waarvan vier vormen bestaan.

De bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw

- Ontwikkelingsgebieden (Afdeling 1 Chw) waarvoor een bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw wordt opgesteld. De 'plus' biedt onder meer mogelijkheden voor het herverdelen van de milieugebruiksruimte.
- Duurzame innovatieve experimenten (Afdeling 2 Chw) krijgen toestemming om af te wijken van reguliere wettelijke regels. Veel gemeenten experimenteren onder deze noemer met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Andere experimenten gaan over technische vernieuwing, de bouw of vernieuwing in regelgeving, bijvoorbeeld voor de realisatie van zonneparken.
- Projectuitvoeringsbesluit (Afdeling 6 Chw), waarin de planologische toestemming en de uitvoeringsbesluiten zijn gecombineerd.
- Lokaal project met nationale betekenis (Afdeling 7 Chw) waarin commitment aan de voorkant de uitvoering moet versnellen.

Het aantal als bijzondere voorziening gestarte of aangewezen projecten neemt in de loop van de jaren toe. In het totaal is in 209 projecten of gebieden een bijzondere voorziening begonnen, verdeeld over 124 verschillende gemeenten. Daarmee heeft bijna een op de drie Nederlandse gemeenten te maken met een ontwikkelingsgebied, duurzaam innovatief experiment, projectuitvoeringsbesluit en/of een lokaal project met nationale betekenis. Dit hoofdstuk 4 geeft een overzicht van al deze bijzondere voorzieningen. De volgende hoofdstukken gaan over de beide meest gebruikte categorieën: de ontwikkelingsgebieden (hoofdstuk 5) en

de duurzame innovatieve experimenten (hoofdstuk 6 en 7). Het 'projectuitvoeringsbesluit' en het 'lokaal project met nationale betekenis' worden, vanwege de sterk afgenomen aandacht, kort in dit hoofdstuk 4 behandeld.

Tabel 7 geeft aan hoeveel bijzondere voorzieningen sinds het begin van de Chw zijn gestart of zijn aangewezen in het Besluit uitvoering Chw⁹. Het beeld laat door de jaren heen groei zien én ook schommelingen. De piek van 69 aanwijzingen in 2016 hangt mede samen met de vertraagde aanwijzing van de 11^e tranche, waardoor in 2016 niet twee, zoals gebruikelijk, maar drie tranches (11^e, 12^e en 14^e tranche) in werking zijn getreden. Bovendien is in 2016 de 13^e tranche in werking getreden, waarin alleen een wetstechnische fout is hersteld en geen projecten zijn toegevoegd. In 2017 is één tranche vastgesteld, de vaststelling van de 16^e tranche, met 29 nieuwe aanwijzingen, volgt in 2018. De jaarlijkse instroom aan nieuwe projecten is sinds 2015 grofweg verdubbeld ten opzichte van de periode 2010 - 2014.

Deze Voortgangsrapportage besteedt weinig aandacht aan projecten die al in de verslagperiode 2015-2016 succesvol zijn afgerond of voortijdig zijn gestopt. De Voortgangsrapportage concentreert zich op de 150 actieve projecten, die in 2016-2017 in voorbereiding zijn of waarover in deze periode besluitvorming heeft plaatsgevonden.

⁹ De bijzondere voorzieningen ontwikkelingsgebied, duurzame innovatief experiment en lokale project met nationale betekenis worden in het Besluit uitvoering Chw aangewezen. De gemeenten hebben direct toegang tot het projectuitvoeringsbesluit.

Tabel 7 Aantal bijzondere voorzieningen* per jaar (aanwijzing in het Besluit uitvoering Chw en projectuitvoeringsbesluit). Tot en met de 15^e tranche zijn vastgesteld, de 16^e tranche is nog in procedure.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal t/m 15 ^e tranche	16 ^e tranche	Totaal t/m 16 ^e tranche
Ontwikkelingsgebied	4	6	7	4	1	7	6	1	36	2	38
Duurzaam innovatief experiment	10	4	8	21	22	29	63	19	176	27	203
Projectuitvoeringsbesluit		6	6	6	2	1			21		21
Lokaal project met nationale betekenis	3								3		3
Totaal	17	16	21	31	25	37	69	20	236	29	265

* Merk op dat niet elke aangewezen bijzondere voorziening een afzonderlijk project is. Een aantal aangewezen bijzondere voorzieningen heeft betrekking op eenzelfde gebied: soms als uitbreiding van het al eerder in gang gezette duurzame innovatieve experiment, soms ook als toevoeging: bijvoorbeeld ontwikkelingsgebied én duurzaam innovatief experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. In de bijlagentabel 3 is per besluit aangegeven dat voor 20 project(gebied)en in totaal 47 besluiten zijn genomen. Hierdoor hebben de 236 aangewezen voorzieningen betrekking op $236 - (47 - 20) = 209$ afzonderlijke gebieden.

In de aandacht en omvang van de tekst in deze Voortgangsrapportage komt tot uiting bij welke bijzondere voorzieningen zich het afgelopen jaar de grootste ontwikkelingen hebben voorgedaan en welke onderdelen van de Chw geheel of bijna geheel tot stilstand zijn gekomen. In dit overzichtshoofdstuk worden voor de volledigheid de bijzondere voorzieningen behandeld die tot deze laatste categorie behoren. Paragraaf 4.3. gaat over het projectuitvoeringsbesluit, waarvoor geen nieuwe ontwikkelingen zijn waargenomen. Paragraaf 4.4. vermeldt dat de uitvoering van de drie in 2010 gestarte lokale projecten met nationale betekenis goed verloopt, maar dat zich in het verslagjaar wederom geen nieuwe projecten hebben aangediend.

Hoofdstuk 5 gaat over de ontwikkelingsgebieden en hoofdstuk 6 geeft de voortgang weer van de innovatieve duurzame experimenten. Eén type experiment heeft zich zo sterk in aantal en naar inhoud ontwikkeld dat deze Voortgangsrapportage daar een afzonderlijk hoofdstuk aan wijdt: het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De voorloper op dit type experiment (voor één aspect, en flexibele plannen) komt al in hoofdstuk 6 aan de orde, zodat alle aandacht in hoofdstuk 7 komt te liggen op het inmiddels veruit talrijkste experiment onder de Chw.

4.2 Gemeenten en Chw

In tabel 8 is aangeduid in hoeveel verschillende gemeenten, sinds het in werking treden van de Chw, tenminste één bijzondere voorzieningen is gestart. In het totaal gaat het om 124 gemeenten. Afgemeten tegen het totaal aantal van 388 gemeenten op 1 januari 2017 (bron CBS) heeft 32% van alle gemeenten in de afgelopen jaren met een bijzondere voorziening van de Chw te maken gehad of werkt daar nu nog mee.

Koploper is de gemeente Rotterdam waar zeven Chw-projecten zijn gestart, gevolgd door de gemeenten Amsterdam en Leeuwarden met elk zes projecten en de gemeenten Almere, Delft, Eindhoven en Zwolle met ieder vijf projecten. Overigens geeft dit aantal niet altijd een representatief beeld van de intensiteit waarmee een gemeente met de Chw aan de slag is. Eén project met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied kan ingrijpender zijn voor een gemeente dan een serie kleine experimenten, zoals drie projectuitvoeringsbesluiten in de gemeente Zwolle. Ook kan een experiment in een kleine gemeente centraler staan dan een reeks projecten in een grote gemeente. Het is in een grote gemeente ook voorgekomen dat een nieuw aangetreden projectleider niet op de hoogte is gesteld van de experimenteerstatus, waarna ook niets met de mogelijkheden is gebeurd.

Tabel 8 Gemeenten die werken met de Chw

	Aantal projecten in één gemeente							Totaal aantal gemeenten
	1	2	3	4	5	6	7	
Aantal gemeenten met een of meer Chw projecten	78	27	10	2	4	2	1	124

De bijzondere voorzieningen met een aantal kenmerken van het instrument 'omgevingsplan' uit de nieuwe Omgevingswet zijn de ontwikkelingsgebieden en de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. In 83 gemeenten wordt tenminste één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voorbereid en in 34 gemeenten een bestemmingsplan-plus. Vanwege overlap in projecten¹⁰ telt dit op naar 96 gemeenten, die ervaring opdoen met dit nieuwe instrumentarium. Dat is een kwart van alle Nederlandse gemeenten.

4.3 Projectuitvoeringsbesluit

Over de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9 Chw) in het verslagjaar valt weinig te melden. Hoewel het instrument eenvoudig kan worden toegepast, is het gebruik geheel stil komen te liggen. Het totaal aantal projectuitvoeringsbesluiten blijft steken op 21 en het laatste besluit 'Wonen aan de Kasteeltuinen' in de gemeente Roerdalen dateert al weer uit 2015. Gemeenten geven bij bouwprojecten die niet passen in het vigerende bestemmingsplan de voorkeur aan het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of passen de coördinatiebepaling uit de Wet ruimtelijke ordening toe. Bij die keuze kan de onbekendheid van het projectuitvoeringsbesluit een rol spelen, maar ook kunnen de verschillen tussen de instrumenten van belang zijn. Bij het projectuitvoeringsbesluit is fasering bijvoorbeeld niet mogelijk.

Projectuitvoeringsbesluit

Het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Chw) biedt een korte en eenvoudige procedure om een woningbouwproject (van 12 tot 2000 woningen) of een project met een maatschappelijke betekenis (onderwijs en zorg) uit te voeren in afwijking van een vigerend bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringsbesluiten in één besluit. De gemeenteraad kan het projectuitvoeringsbesluit zonder nadere motivering benutten op eigen initiatief of op verzoek van een particuliere ontwikkelaar.

4.4 Lokaal project met nationale betekenis

De drie projecten (FlorijnAs in de gemeente Assen, Central District in Rotterdam en Stationsgebied Utrecht), die zijn aangemerkt als lokaal project met nationale betekenis, zijn in volle uitvoering. Voor een deel van het Stationsgebied Utrecht wordt eind 2017 een omgevingsvisie vastgesteld. Het betreft het gebied Beurskwartier, Lombokplein. Als belangrijke voordelen van de werkwijze in de drie projecten worden genoemd het commitment van alle partijen en de versnelling van de beroepsprocedures. Sinds 2010 hebben zich geen nieuwe projecten aangemeld.

Lokale projecten met nationale betekenis

De projecten van Hoofdstuk 2, Afdeling 7 Chw zijn lokale, regionale of bovenregionale projecten met nationale betekenis. Deze bijzondere voorziening richt zich op samenwerking en draagvlak en komt voort uit het advies 'Sneller en Beter'¹¹. Essentie is dat een brede verkenning moet leiden tot draagvlak voor de gekozen oplossing: de aandacht die wordt besteed aan een brede verkenning en het verkrijgen van overeenstemming met alle betrokkenen aan de voorkant van een project moet zich terugbetalen in een vlot verloop van de uitvoering.

¹⁰ Zeven gebieden zijn zowel aangewezen als bestemmingsplan-plus als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte; negen gemeenten bereiden naast elkaar in verschillende gebieden een bestemmingsplan-plus voor én een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte; in vijf gemeenten met één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hele grondgebied) is ook een bestemmingsplan-plus aangewezen.

¹¹ Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008



Havenkom Nijkerk

5 Ontwikkelingsgebieden

5.1 Proefdraaien met het mengpaneel

Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 Chw geeft gemeentebesturen in aangevozen ontwikkelingsgebieden extra manoeuvreerruimte binnen het vertrouwde instrument van het bestemmingsplan. Dat extra handvat wordt wel de 'plus' van de Chw genoemd. Het resultaat is een bestemmingsplan-plus. Het voornaamste motief om het extra instrumentarium te benutten is dat de milieugebruiksruimte tekort schiet voor een beoogde ontwikkeling. Met de reguliere instrumenten lukt het de gemeente niet om ruimte vrij te maken.

De extra handvatten van het bestemmingsplan met de plus van de Chw

In een ontwikkelingsgebied kan het gemeentebestuur in het bestemmingsplan (of een provinciaal bestuur in een inpassingsplan):

- Maatregelen, projecten en werken opnemen waardoor het bestemmingsplan een basis biedt om actief in te grijpen.
- Een bestaand recht van een bedrijf inperken.
- Voor een periode van maximaal tien jaar afwijken van wettelijke normen.
- Een fasering aanbrengen in de ruimtelijke ontwikkeling inclusief een koppeling met maatregelen om de milieugebruiksruimte optimaal te benutten.

De ontwikkelingsgebieden vormen een proeftuin voor de Omgevingswet. Als er één instrument binnen de Chw is dat nieuwe mogelijkheden biedt om lastige milieu-ruimte-vraagstukken aan te

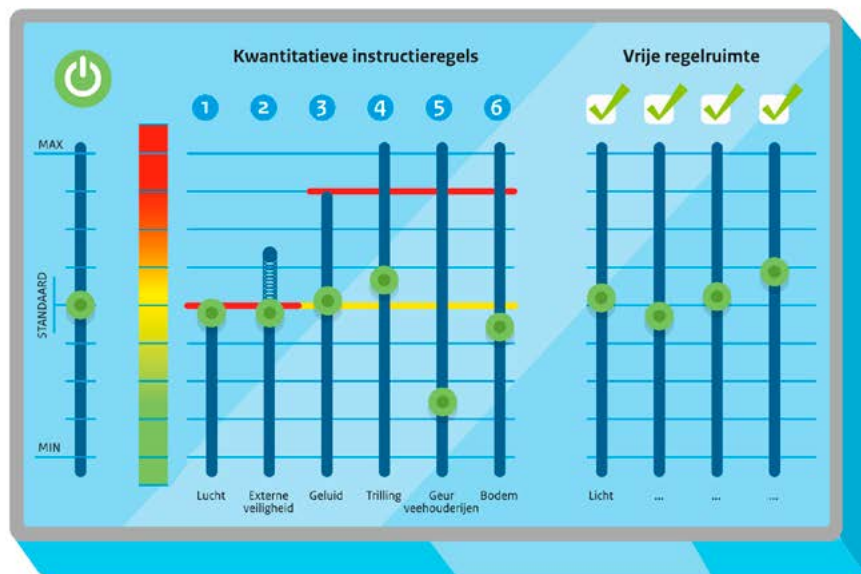
pakken, door de omvang en de verdeling van milieugebruiksruimte te beïnvloeden en te optimaliseren, dan is dat wel het bestemmingsplan-plus. Wat de optimalisering van de milieugebruiksruimte betreft heeft deze aanpak in dat opzicht raakvlakken met het 'mengpaneel' waar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat onder de Omgevingswet gaat vallen, regels voor stelt. De juridische context verschilt: het bestemmingsplan-plus uit de Chw is niet ingebed in aanpalende regels, zoals bij het mengpaneel straks onder de Omgevingswet wel het geval is.

Besluit kwaliteit leefomgeving

De Omgevingswet geeft meer bestuurlijke afwegingsruimte aan gemeenten. Het (ontwerp) Besluit kwaliteit leefomgeving kent per instrument instructieregels. Zo bevat het ook instructieregels voor besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels in het omgevingsplan. Voor omgevingsplannen gaat het om normen en regels voor onder meer geluid, geur en externe veiligheid. Het besluit voorziet hiervoor in een standaardregeling voor immissienormen en regelt of en in hoeverre gemeenten in omgevingsplannen regels en normen mogen stellen in aanvulling of afwijking van de door het Rijk gestelde immissienormen. Op deze manier is een gebiedsgerichte verdeling van gebruiksruimte mogelijk op basis van decentrale afwegingsruimte, zonder het verlies van zekerheid met regels voor standaardsituaties. Zo ontstaat een soort mengpaneel van de per gebied voor de verschillende aspecten geldende normen. Bij het door de gemeente vaststellen van deze normen geldt een zekere speelruimte om milieugebruiksruimte te verdelen en te compenseren. Deze schuifruimte (flexibiliteit) biedt de gemeenten de mogelijkheid om een passend evenwicht tussen het

Bestuurlijke afwegingsruimte

Met de Omgevingswet hebben decentrale overheden meer afwegingsruimte voor het stellen van kwaliteitsnormen voor het milieu. Het Rijk stelt hiervoor inhoudelijke kaders in de vorm van instructieregels. Die kunnen een standaardnorm en een bandbreedte meegeven. Voor sommige aspecten, zoals licht, zijn er geen instructieregels en hebben gemeenten vrije regelruimte.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving te vinden.

Met het bestemmingsplan-plus van de Chw hebben gemeenten ook speelruimte, doordat zij actief kunnen ingrijpen in de milieugebruiksruimte en toestemming kunnen geven om tijdelijk af te wijken van wettelijke normen.

Het instrument 'ontwikkelingsgebied' is beschikbaar voor bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein en gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam (artikel 2.2 Chw). Het instrument kan niet ingezet worden in het landelijk gebied. De Tweede Kamer heeft die verruiming afgewezen¹².

In eerdere Voortgangsrapportages zijn de ontwikkelingsgebieden op basis van de inhoudelijke typologie en vraagstelling in drie groepen ingedeeld. Deze indeling komt niet voort uit de Chw zelf, maar is in de rapportages gemaakt vanuit de gedachte dat gebieden met een gelijksoortig karakteristiek mogelijk parallellen kennen in aanpak, waardoor leerpunten zichtbaar worden. De drie onderscheiden gebieden zijn:

- Gemengd woon-werkgebied - stedelijke herstructurering
- Gebied onder invloed van infrastructuur - spoorzones en gebieden rond weginfrastructuur
- Haven- en industriegebied

Het instrument 'ontwikkelingsgebied' biedt op grond van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming de mogelijkheid om in het bestemmingsplan ontwikkelingsruimte toe te delen, als bedoeld in het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het komt tot toepassing in bestemmingsplannen waarin activiteiten zijn opgenomen die kunnen bijdragen aan een toename van de stikstofdepositie op een Natura2000-gebied, zoals in plannen voor de ontwikkeling van bedrijventerrein.

Programma Aanpak Stikstof (PAS) en Chw

Op 1 juli 2015 is het programma aanpak stikstof voor de periode 2015-2021 in werking getreden. Het programma bevat maatregelen die zorgen voor een daling van de stikstofdepositie en die bijdragen aan het herstel van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. De maatregelen scheppen ruimte voor economische ontwikkeling. Deze 'ontwikkelingsruimte' wordt gebruikt voor vergunningverlening aan projecten die extra stikstofdepositie veroorzaken. Het PAS voorziet in een toestemmingsregime voor deze activiteiten. De wetgever heeft bewust gekozen om in bestemmingsplannen geen ontwikkelingsruimte te kunnen toedelen. Met één uitzondering: het bestemmingsplan-plus dat wordt opgesteld voor 'ontwikkelingsgebieden' als bedoeld in artikel 2.3 van de Chw. Een bestemmingsplan-plus kan voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming kan worden verleend. De in het plan voorziene projecten en handelingen mogen niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied en de voor de vergunningverlening bevoegde provincie moet instemmen. Het bestemmingsplan-plus is voor het PAS een toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Dit maakt het 'ontwikkelingsgebied' aantrekkelijk voor bestemmingsplannen voor bedrijventerrein.

¹² In de Chw, zoals die in 2010 in werking is getreden, kan een ontwikkelingsgebied alleen worden aangewezen in bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein. De minister van Infrastructuur en Milieu wilde deze beperking schrappen bij het permanent maken van de Chw in 2012. Ze onderbouwde de uitbreiding naar het landelijk gebied onder meer in een brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2012 (Kamerstuk 33 135, nr. 32). Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Chw is de verbreding naar het 'buitengebied' met een amendement van de leden Wiegman - Van Meppelen Scheppink en Kuiken niet mogelijk gemaakt (Kamerstuk 33135, nr. 55).

5.2 Aantal ontwikkelingsgebieden

Sinds de Chw in werking is getreden zijn 36 ontwikkelingsgebieden aangewezen, uiteenlopend van één tot zeven gebieden per jaar. Tabel 9 geeft de verdeling over de drie gebiedstypen weer. Sterk dominant met 22 aanwijzingen zijn de gemengde woon-werkgebieden. De haven- en industriegebieden hebben het instrumentarium vanaf 2013 in beeld. Het motief voor de aanwijzing in die gebieden is ook iets afwijkend. In de gemengde gebieden en de gebieden onder invloed van de infrastructuur is manoeuvreerruimte nodig om een oplossing te vinden in de relatie tussen de milieubelasting van industrie of verkeer en de kwetsbare woonfunctie. In de haven- en industriegebieden komt het instrument ook van pas bij de verdeling van de beschikbare milieugebruiksruimte over de bedrijven onderling.

In het totaal zeven gebieden¹³ zijn aangewezen als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte én als ontwikkelingsgebied. Dit wil overigens niet altijd zeggen dat de gemeenten alle mogelijkheden die daarmee ontstaan inzetten. Volgens de huidige kennis wordt het experiment van de verbrede reikwijdte in al deze gemeenten toegepast, maar zien drie gemeenten (vooralsnog) af van het inzetten van het 'plus-instrumentarium' van het ontwikkelingsgebied.

¹³ De dubbelaanwijzing betreft Meijerijstad: CHV terrein; Meppel: Noordpoort; Amsterdam: Haven-Stad; Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee; Enschede: Luchtmachtbasis Twente; Almere: Centrum Weerwater (geen inzet Bp+) en Maastricht: Transformatie ENCI-terrein.

In vrijwel alle 36 ontwikkelingsgebieden is de verdeling van de geluidruimte aan de orde (zie tabel 10). Slechts in vijf ontwikkelingsgebieden speelt geluid geen rol bij de benutting van het instrumentarium. Naast geur, luchtkwaliteit en externe veiligheid is de stikstofbelasting van Natura 2000 en de omgang met het Programma Aanpak Stikstof als nieuw onderwerp in de haven- en industriegebieden naar voren gekomen. Bodemvervuiling speelt wel in diverse gebieden, maar is nooit de aanleiding voor een gemeente om te vragen tot aanwijzing als ontwikkelingsgebied.

5.3 Voortgang

Tabel 11 geeft de levenscyclus van het planproces weer met als hoofdstappen 'in voorbereiding', 'in procedure' tot 'van kracht'. In het verslagjaar zijn zeven nieuwe projecten aan deze cyclus begonnen. Alleen het project vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord in de gemeenten Soest en Zeist heeft in de verslagperiode de eindstreep gehaald. Het bestemmingsplan-plus (oktober 2016) is grotendeels onherroepelijk. In haar uitspraak in beroep heeft de Raad van State op drie onderdelen een bestuurlijke lus toegepast. De gemeenteraad heeft in vervolg hierop in november 2017 het plan gewijzigd vastgesteld.

Door de grote instroom van nieuwe projecten en het beperkte aantal besluiten dat in de verslagperiode 'van kracht' is geworden, is het aantal ontwikkelingsgebieden dat nog volop in het planproces zit toegenomen. Dat is ook het geval als er rekening mee wordt gehouden dat per saldo twee projecten tot de conclusie zijn gekomen

Tabel 9 Ontwikkelingsgebieden - jaar van aanwijzing tot ontwikkelingsgebied.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Gemengd woon-werkgebied	2	4	7	2		2	4	1	22
Gebied onder invloed van infrastructuur	2	2		1		1	1		7
Haven- en industriegebied				1	1	4	1		7
Totaal	4	6	7	4	1	7	6	1	36

Tabel 10 Milieuproblemen in de ontwikkelingsgebieden.

Ontwikkelingsgebieden	Aantal gebieden	Geluid	Geur	Lucht	Externe veiligheid	Programma Aanpak Stikstof
Gemengd woon- en werkgebied	22	18	6	1	2	1
Gebied onder invloed van infrastructuur	7	7				
Haven- en industriegebied	7	6	1		3	7
Totaal	36	31	7	1	5	8

dat het bestemmingsplan-plus niet langer nodig of wenselijk is. Daarmee komt het in een derde (12 van de 36 projecten) van de gestarte ontwikkelingsgebieden niet tot een bestemmingsplan-plus. Dat wil niet zeggen dat het gebruik van het instrument daarmee is mislukt. Zoals al in voorgaande Voortgangsrapportages is onderbouwd stellen gemeenten dat zij wel degelijk voordeel hebben ondervonden van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied. Dankzij de experimenteerstatus hebben zij met frisse blik naar hun opties gekeken, hebben ze een stimulerende werking ondervonden en hebben zij in het overleg met de betrokken partijen nut gehad van de aanwijzing.

Oostelijk Centrumgebied Arnhem

De gemeente Arnhem heeft geen gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om voor het gebied een bestemmingsplan-plus vast te stellen. Het bestemmingsplan Fluvium Midden – Westervoortsedijk West is een regulier plan voor de bouw van 200 woningen op een deel van het bestaande industrieterrein Arnhem Noord en een deel van het voormalige gasfabrieksterrein Fluvium. Daarnaast kent het plangebied een bedrijfsbestemming. De gemeente kon de twee bestemmingen combineren in het plan zonder gebruik te hoeven maken van de mogelijkheden van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 Chw, zoals vergaande milieueisen aan bedrijven stellen of tijdelijk afwijking van de geldende milieunormen toestaan. In beroep is gesteld dat de gemeente, na de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied, verplicht is om het instrumentarium van de Chw te benutten. De Raad van State heeft echter geoordeeld dat de gemeenteraad beleidsruimte heeft om al dan niet gebruik te maken van de verruimde mogelijkheden uit de Chw. De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied leidt derhalve niet tot de verplichting het instrumentarium ook daadwerkelijk in te zetten.

Een viertal gemeenten twijfelt over de toepassing van het instrument en houdt het achter de hand. Dit zijn overigens niet precies dezelfde gemeenten als vorig jaar. De gemeente Amersfoort zag tot voor kort bij gebrek aan marktkansen geen mogelijkheden om het gebied Kop van Isselt te ontwikkelen. Nu de markt is aangetrokken hebben zij de draad weer opgepakt en is het plan alsnog in voorbereiding genomen.

Voor een aantal projecten dreigt op zijn minst vertraging vanwege de zogenoemde prejudiciële vragen over het Programma Aanpak Stikstof (PAS), die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 17 mei 2017 heeft gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. In een groot aantal beroepszaken is aangevoerd dat het PAS in strijd zou zijn met de Europese Habitatrictlijn. Het antwoord op die vraag vergt uitleg van de Europese regelgeving en dat is een bevoegdheid van het Hof van Justitie in Luxemburg. Tot het moment dat het antwoord beschikbaar is, bestaat onzekerheid over de toepassing van het PAS. Deze onzekerheid werkt ook door naar de ontwikkelingsgebieden die van het toestemmingsbesluit tot het PAS gebruik willen maken. Dat zijn veelal de havengebonden projecten, waar de aanpassingen in de bedrijvigheid en het transport kunnen leiden tot een toename van de stikstofbelasting op nabijgelegen natuurgebieden.

Tabel 11 Voortgang aangewezen ontwikkelingsgebieden (stand van zaken medio 2017)

Bestemmingsplan-plus (Bp+)	Bp+ van kracht	Bp+ in procedure Vastgesteld	Bp+ in procedure Ontwerp	Bp+ deels in procedure deels in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	Bp+ achter de hand	geen inzet Bp+	Totaal
Gemengd woon- en werkgebied	3*	1	3		3	4	8	22
Gebied onder invloed van infrastructuur	2**	1					4	7
Haven- en industriegebied	1***			1****	5			7
Totaal	6	2	3	1	8	4	12	36
Percentage	17%	6%	8%	3%	22%	11%	33%	100%

* Twee bestemmingsplannen waren in 2016 al van kracht Doetinchem: Iseldoks en 's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland-Oost. Voor Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord is grotendeels van kracht, op onderdelen is de bestuurlijke lus van toepassing. Het bestemmingsplan is aangepast.

** Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum is sinds 2016 deels van kracht, voor deelgebied Schuilhoeve wordt een nieuw plan opgesteld. Voor de Spoorzone in Tilburg is sinds 2016 een bestemmingsplan-plus in een deelgebied van kracht. Een volgend plan is in procedure.

*** Voor Rotterdam Havengebied is het bestemmingsplan-plus van kracht. Voor Maasvlakte 2 is een bestemmingsplan-plus, tevens bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, in voorbereiding.

**** Voor Haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven is een bestemmingsplan-plus voor een eerste deelgebied in procedure (vastgesteld) en zijn er twee in voorbereiding.

5.4 Enkele resultaten

Tabel 12 geeft aan op welke wijze de ontwikkelingsgebieden de geboden experimenteeruimte denken in te zetten. Het tijdelijk afwijken van normen is daarbij de meest te benutten optie.

Een aantal projectleiders meldt dat collega's (binnen de gemeente) en stakeholders (in het betrokken gebied) vaak een beperkte kennis hebben van de mogelijkheden van het bestemmingsplan-plus. Het is daarom nodig informatie te geven over de werking van het instrument. Dan pas valt er gericht mee te werken. Een tip is om veel aandacht te besteden aan uitleg: wees transparant, ook als er fouten worden gemaakt. De kennis over het instrument leidt tot ambtelijke en bestuurlijke belangstelling en motivatie. De onconventionele aanpak is interessant en roept de vraag op of het instrument ook in andere gebieden zinvol kan worden toegepast. Anderzijds wordt in diverse projecten ook weerstand gevoeld. Het afwijken van geldende normen kan gevoelig liggen en bedrijven kunnen het instrument als bedreigend ervaren. Eén gemeente signaleert meer ambtelijke reserve dan bij de bestuurders.

Voor een goede toepassing van het instrumentarium is veel onderzoek nodig. Dat is in elk geval de ervaring in het gebied Soesterberg-Noord. Om een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen moet de bedrijfssituatie exact in beeld zijn. Als besloten wordt tot afwijking van de geldende milieunorm, dan vergt de juridische borging, om binnen tien jaar alsnog te voldoen aan de norm, veel aandacht. De hoop van een gemeente, om in een ontwikkelingsgebied eenvoudiger, sneller en beter tot een bestemmingsplan te komen, is dan ook niet uitgekomen. In vrijwel alle projecten blijkt dat het opstellen van een bestemmingsplan-plus een hele klus is. Het gaat dan ook altijd om complexe gebieden, waarvoor een oplossing niet voor het oprapen ligt.

De instrumenten van het ontwikkelingsgebied zijn bedoeld om de gemeenten de mogelijkheid te geven om door te pakken en een doorbraak te bereiken in een gebied dat, vanwege het milieu-ruimte-vraagstuk op slot zit. Het herverdelen van de milieugebruiksruimte of het tijdelijk afwijken van wettelijke normen vraagt echter stevige besluiten. Gemeenten blijken terughoudend bij het inzetten van de middelen. Waar mogelijk geven ze de voorkeur aan andere oplossingen. Denk aan het faseren van het project: meer tijd nemen voor overleg met bedrijven waardoor de beoogde transformatie vooralsnog niet van de grond komt, of het meest lastige gebied aan het einde van de transitie plaatsen (om het probleem heen plannen). Ook kunnen in het zoekproces andere oplossingen uit de bus komen dan vooraf bedacht, zoals in de gemeente Brummen. In plaats van een woonwijk in Eerbeek zal nu een innovatief duurzaam logistiek centrum ontstaan. Met deze, wat de gemeente 'balans tussen wonen en werken' noemt, treedt het eerder gesignaleerde milieuruimteprobleem niet op.

In het verslagjaar lijken de meest interessante ontwikkelingen zich voor te doen bij de groep projecten die een bestemmingsplan-plus ontwikkelen voor een bedrijventerrein. De Eemshaven is daarvan een voorbeeld.

Bestemmingsplan Oosterhorn, gemeente Delfzijl

De gemeente Delfzijl stelt in samenhang met de structuurvisie Eemsmoond-Delfzijl een bestemmingsplan op voor het grootste industrieterrein van Noord-Nederland, onderdeel van de Eemshaven. In juni 2017 is het bestemmingsplan-plus gepubliceerd dat voorziet in (zware) industrie, havengebonden activiteiten en realisatie van windturbines. De gemeente wil op een vernieuwende en ontwikkelingsgerichte manier milieuregels in het plan opnemen. Het plan gaat uit van sturing op milieueffecten, bijvoorbeeld door het opnemen van geurnormen en geluidnormen. Zodoende wordt de regeling van interne (milieu-)zoning op basis van de VNG-bedrijvenlijst losgelaten. Het plan gaat op verschillende onderdelen in, waarbij het instrumentarium van de Chw een rol speelt.

Tabel 12 Ontwikkelingsgebieden en gebruik van de mogelijkheden (stand van zaken medio 2017)

Bestemmingsplan-plus (Bp+)	Projecten*	Herverdelen van de milieugebruiksruimte	Tijdelijk afwijken van wettelijke normen	Afwijken van andere wettelijke bepalingen	Onbepaald
Bp+ (deels) van kracht†	6	3	4	1	1
Bp+ in procedure	6	1	2	3	
Bp+ in voorbereiding	8	3	3		3
Totaal	20	6	9	4	4

* Niet meegenomen zijn de projecten die zijn gestopt / het instrument achter de hand houden

Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Naar verwachting neemt depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden in heel Nederland en grote delen van Duitsland en België toe bij benutting van de totale gereserveerde emissieruimte voor het bestemmingsplan Oosterhorn (emissieplafond van 2 miljoen kg/jaar). De invulling van het bestemmingsplan Oosterhorn met projecten is in het kader van de Crisis- en herstelwet door het PAS gewaarborgd. Voor het PAS is een passende beoordeling uitgevoerd, die waarborgt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in Nederland voor projecten die vallen binnen het PAS met zekerheid kunnen worden uitgesloten. De effecten van stikstofdepositie, als gevolg van een maximale invulling conform de geboden ruimte in het bestemmingsplan leiden derhalve niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Windenergie

Het plan voorziet in de realisatie van windturbines op Oosterhorn. Voor het windpark op Oosterhorn is in de elfde tranche van de Crisis- en herstelwet een uitzondering over de looptijd (artikel 70, lid 5) opgenomen. De windturbines krijgen een voorlopige bestemming voor een termijn van maximaal 32 jaar. Deze periode is opgenomen in verband met een exploitatietermijn van 30 jaar en twee jaar 'regeltijd' in de aanloop naar de exploitatietermijn.

Milieugebruiksruimte

Het plan voorziet in heldere en eenduidige regelgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Ook de toekomstige Omgevingswet gaat uit van het stellen van regels en normen ten aanzien van bijvoorbeeld geluid, geur, stikstof en licht in of bij het omgevingsplan van een gemeente. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan maximale immissiewaarden op gevoelige functies zoals woningen of natuurgebieden. Immissiewaarden betreffen normen die gemeten worden bij de gevoelige functie. Dit in tegenstelling tot emissiewaarden die worden gemeten bij de bron (bijvoorbeeld het bedrijf of de weg). De immissiewaarden geven de doelstelling van de regels het beste weer, omdat daarmee feitelijk kan worden gemeten of de (gevoelige) functie hinder of negatieve gevolgen ondervindt. Door de belangrijkste milieunormeringen in het bestemmingsplan op te nemen wordt voor iedere belanghebbende duidelijkheid gegeven wat de maximale milieuhinder zal mogen behelzen in verschillende gebieden. Wat deze normering concreet voor de activiteiten per bedrijf betekent zal in veel gevallen in het kader van de milieutoetsing of bij melding aan de orde komen.

Het geluidverdeelplan (GVP) regelt de evenredige verdeling van de geluidruimte (het geluidsbudget) over de verschillende kavels op het industrieterrein. Hierdoor blijft de geluidruimte die binnen de vastgestelde geluidszone aanwezig is op een eerlijke wijze verdeeld. Daarnaast is er ook op nog uit te geven kavels voldoende geluidruimte, zodat het plan uitvoerbaar blijft. De geluidruimte wordt volgens het GVP beoordeeld op immissiepunten. Dit zijn punten op de zone of gevoelige functies binnen de zone. De aan een bouwperceel toegekende geluidruimte is vertaald naar emissiewaarden per bouwperceel uitgedrukt in dB/m² voor de dag, avond en nacht. Deze waarden zijn op een kaart opgenomen in een bijlage van de regels.

Het hele speelveld overziende is het opmerkelijk dat het instrument 'ontwikkelingsgebied' geen grote doorbraak laat zien. Bij de totstandkoming van de Chw was de verwachting dat veel gemeenten gebieden kennen, waar de beoogde ontwikkeling te maken heeft met een forse milieubelasting. Juist voor deze gebieden kan het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied een uitkomst bieden doordat de gemeente mogelijkheden in handen krijgt om door te pakken.

Met regelmaat melden gemeenten een ontwikkelingsgebied aan voor het opstellen van een bestemmingsplan-plus. Het totaal aantal blijft echter beperkt in vergelijking tot de grote en snel toenemende belangstelling voor de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (zie hoofdstuk 6). Voor deze Voortgangsrapportage is geen informatie beschikbaar gekomen die voor de relatief beperkte toepassing een sluitende verklaring geeft. Is het aantal gebieden, waar een klemmend ruimte-milieu-vraagstuk speelt, minder groot dan was verondersteld of is het instrument zelf minder aantrekkelijk en toepasbaar dan verwacht?

Het instrument van het bestemmingsplan-plus wordt wel gezien als een voorloper op het 'mengpaneel' waarmee gemeenten onder de Omgevingswet meer afwegingsruimte krijgen bij het gebruik van de fysieke leefomgeving. Vanuit dat perspectief is het interessant dat de gemeenten in de praktijk weinig toekomen aan het inzetten van het juridische instrument van de Chw voor het herverdelen van de milieugebruiksruimte en dat -ook met de extra instrumenten- de gehoopte versnelling van het planproces vaak niet plaatsvindt. Daarbij moet wel bedacht worden dat de omstandigheden niet hetzelfde zijn. Het bestemmingsplan-plus uit de Chw staat op zichzelf en maakt geen onderdeel uit van een samenhangend nieuw stelsel van het omgevingsrecht.

Een andere observatie gaat over de kwaliteit van de besluitvorming. De experimentele status brengt geen verandering in de noodzaak om met gedegen onderzoek, naar bijvoorbeeld de bedrijfssituatie, het besluit deugdelijk te onderbouwen en de afwegingen nauwgezet te maken en te verantwoorden. De zorgvuldigheid van de besluitvorming moet altijd in acht worden genomen – zowel binnen als buiten experimenten.

6 Duurzame innovatieve experimenten

6.1 Vijf groepen

De Chw stimuleert innovatie met duurzame innovatieve experimenten. Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4) Chw geeft ruimte om af te wijken van een aantal met name genoemde wettelijke regels. Daardoor ontstaat gelegenheid om projecten uit te voeren die onder het geldende wettelijke regime niet tot uitvoering kunnen komen. Voorwaarde om een experiment uit te mogen voeren is dat de projecten bijdragen aan innovatieve ontwikkeling, aan

duurzaamheid en aan het bestrijden van de economische crisis. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toetst of een voorstel past binnen het rijksbeleid en wijst vervolgens het project aan via het Besluit uitvoering Chw.

De voorstellen beslaan een breed inhoudelijk spectrum met in de laatste jaren een sterke groei van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze groep is zo omvangrijk dat hier afzonderlijk aandacht aan wordt besteed in hoofdstuk 7. De overige duurzame innovatieve experimenten zijn, conform de vorige Voortgangsrapportages, ingedeeld in

Tabel 13 Aantal besluiten duurzame innovatieve experimenten en het jaar van aanwijzing (en aanvullingen).

Duurzaam innovatief experiment	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Nieuwe technieken	1	3	4			1	2*		11
Duurzaam bouwen	1	1	2			2	3*	3**	12
Minder regels en procedures	5	1	2	11	7	8	7*	2	43
Verbrede reikwijdte - voorloper met één aspect en flexibele plannen	1		1	10	5				17
Verbrede reikwijdte - bestemmingsplan					16	12	50	17	95
Totaal	8	5	9	21	28	23	62	22	178

* Voor de gemeente Peel en Maas wordt een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld. Hieraan toegevoegd worden 4 experimenten: ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag); voor de wijk Giel Peetershof (een energie leverende wijk) geen aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte en een afwijkende epc van 0,2. Het vierde experiment voor Peel en Maas betreft het vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen.

** Aan twee bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte de Binckhorst in Den Haag en Haven-Stad in Amsterdam wordt een epc-norm van 0,2 gekoppeld. Bovendien wordt voor Haven-Stad een artikel van het Bouwbesluit niet van toepassing verklaard.

experimenten met nieuwe technieken, met bouwen en met regels en procedures. Ook komen in dit hoofdstuk 6 kort de projecten aan de orde, die eerder zijn beschouwd als voorloper op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte: experimenten voor één aspect en flexibele bestemmingsplannen.

Als de enorme toename van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte na 2014 buiten beschouwing wordt gelaten, dan is vanaf het in werking treden van de Chw in 2010 sprake van een vrij continue jaarlijkse instroom van duurzame innovatieve experimenten. De grootste groep, buiten de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, zijn de experimenten gericht op vermindering van regels en procedures. Deze experimenten gelden vaak voor een cluster van gemeenten.

In de volgende paragrafen worden de vier groepen behandeld: nieuwe technieken (6.2), duurzaam bouwen (6.3), minder regels en procedures (6.4) en de eerste aanzet met de verbrede reikwijdte (6.5). De vijfde groep, de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, komen uitvoerig aan bod in hoofdstuk 7.

6.2 Experimenten met nieuwe technieken

In de vorige Voortgangsrapportage (2015-2016) staat beschreven dat van de groep experimenten met nieuwe technieken vier projecten ook zonder de Chw tot uitvoering konden overgaan, omdat de gebiedsgerichte aanpak van bodem- en grondwatersanering en grondwaterbeheer inmiddels onder het gewijzigde regime van de Wet en het Besluit bodembescherming kan plaatsvinden.

De voortgang van de overige projecten verloopt volgens verwachting. Al diverse Voortgangsrapportages is vermeld dat het project Dutch Rainmaker in uitvoering is. Inmiddels is ook het duurzaam innovatieve project Solarpark Eerbeek in de gemeente Brummen in uitvoering (zie verder paragraaf 8.2) en na een jarenlange voorbereiding met een groot aantal partijen is het project voor duurzaam stortbeheer in het verslagjaar van start gegaan.

Duurzaam stortbeheer

Het project duurzaam stortbeheer is een gezamenlijk experiment van overheid, afvalbranche en kenniscentra. Doel is tot een wijze van beheer te komen die de eeuwigdurende zorg van een gesloten stortplaats overbodig maakt. Het experiment is mogelijk gemaakt door een aanvulling van het Stortbesluit bodembescherming. Het experiment loopt tien jaar, verdeeld over drie stortplaatsen. De kern van het experiment is dat de stortplaatsen van boven open blijven, zodat natuurlijke afbraak- en omzettingsprocessen hun gang kunnen gaan. De afbraak en omzetting wordt op de drie stortplaatsen met verschillende methodes gestimuleerd. De stort in Almere (Baambrugge) werkt met afzuigen van lucht, in Hollands Kroon (Wieringermeer) met blazen en afzuigen en de stort in Bergen op Zoom (De Kragge) met het recirculeren van water. De pilots lopen tot 2025.

Het nieuwste project in deze groep (12^e tranche Besluit uitvoering Chw) is gericht op collectieve zuivering van restwater van de glastuinbouw in de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel. De voorbereiding is in volle gang.

Collectieve waterzuivering in de glastuinbouw is uniek voor Nederland

Het restwater van de glastuinbouw in de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel bevat restanten van gewasbeschermingsmiddelen. Die komen in het oppervlaktewater terecht. Door het water met een eigen rioolleiding in te zamelen blijft de concentratie van de verontreiniging

Tabel 14 Overzicht stand van zaken van Experimenten met nieuwe technieken (medio 2017).

Experimenten met nieuwe technieken	In uitvoering	In voorbereiding	Toegevoegd aan Bp met verbrede reikwijdte	Niet meer nodig / wettelijke belemmering opgeheven
Leeuwarden: Dutch Rainmaker	1			
Gebiedsgericht bodembeheer: Tilburg, Utrecht, Eindhoven, Zwolle				4
Provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland: Duurzaam stortbeheer (3x in uitvoering)	3			
Brummen: Eerbeek, Solarpark	1			
Peel en Maas, ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag).			1	
Zaltbommel, Maasdriel en waterschap Rivierenland: Collectieve zuivering afvalwater glastuinbouw		1		
TOTAAL	5	1	1	4

Tabel 15 Overzicht stand van zaken van Experimenten met bouwen (medio 2017).

Experimenten met bouwen	In uitvoering	In voorbereiding	Toegevoegd aan Bp met verbrede reikwijdte	Beëindigd
Leeuwarden: Eco Iglo				1
Zwolle, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, prov. Overijssel: Autarkische woning				1
Leeuwarden: Autarkische woning				1
Boekel: Ecodorp		1		
Vlagtwedde: Ecodorp	1			
Meppel: Nieuweense Landen - epc	1			
Zutphen: De Mars - epc				1
Peel en Maas, de wijk Giel Peetershof (een energie leveren- de wijk):				
Geen aansluitplicht voor elektriciteit, gas en warmte / epc			2	
Den Haag: Binckhorst – epc			1	
Amsterdam: Haven-Stad - epc / artikel 6.10 Bouwbesluit 2012 niet van toepassing			2	
TOTAAL	2	1	5	4

zo hoog, dat deze restanten met een gerichte voorzuivering kunnen worden verwijderd. Deze aanpak zorgt voor schoner oppervlaktewater. Het project is alleen kosteneffectief bij grootschalige deelname van de ondernemers. Door af te wijken van artikel 10.32a Wm kunnen de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel in verordeningen regels bepalen dat lozen van afvalwater uit de glastuinbouw op het gewone vuilwaterriool moet worden gestaakt, mits er een redelijk alternatief geboden wordt. Het nieuwe inzamelsysteem kan als ‘redelijk alternatief’ worden aangemerkt. Inmiddels staan alle seinen op groen om met de voorbereiding van het netwerk voor inzameling en de bouw van de extra zuivering te starten. Het is de bedoeling dat het systeem vanaf 2020 functioneert.

6.3 Experimenten met bouwen

De tien experimenten gericht op duurzaam bouwen zijn in een paar gelijksoortige groepen in te delen: autarkische woningbouw, ecodorpen en verlagings van de energieprestatiecoëfficiënt (epc).

Het is in een drietal experimenten voor autarkische woningen / eco-iglo niet gelukt om deze woningen tot een commercieel stadium te brengen. Deze experimenten zijn daarom gestopt. De volgende groep omvat twee projecten voor een ecodorp in respectievelijk Boekel en Vlagtwedde. In Boekel is het ontwerpbestemmingsplan gepubliceerd, in Vlagtwedde vindt nog onderzoek plaats naar de

bodem en de manier waarop de panden veilig kunnen worden gemaakt. Zodra de uitkomsten van de onderzoeken beschikbaar zijn, wordt besloten over de doorgang van het project. Nu al wordt geconstateerd dat door het enthousiasme en de inzet van de initiatiefnemers sprake is van een inspirerend en stimulerend leerproces.

Ecodorp Boekel is onderdeel van (ontwerp)bestemmingsplan De Run (23 augustus 2017)

Uit de toelichting op het bestemmingsplan: ‘Een unieke plek in het plangebied is het ecodorp. Een zelfvoorzienend gebied met extra aandacht voor ecologie zowel in bouwstijl, materialen als zelfredzaamheid. Het ecodorp bestaat uit ecowoningen en bij ecowoningen behorende gebouwen en voorzieningen zoals: een gemeenschapsgebouw, multifunctionele gebouwen ten behoeve van maatschappelijke en culturele voorzieningen, voorzieningen ten behoeve van de kweek en bereiding van voedsel in de vorm van een polydome en parkeerplaatsen. Ook zal een voedselbos en permacultuurtuin waarbij een duurzame en eetbare omgeving ontwikkeld wordt onderdeel uitmaken van het ecodorp. Alle gemeenschappelijke gebouwen worden gebouwd volgens dezelfde ecologische uitgangspunten als de ecowoningen. In het plangebied is de bouw van 30 ecowoningen mogelijk. De woningen bestaan uit natuurlijke materialen en zijn zoveel mogelijk onafhankelijk van nutsaansluitingen en riolering. In het noorden van het bouwvlak waar de ecowoningen geplaatst kunnen worden, is ruimte voor één of meerdere boomhutten die als boomhuttenhotel gebruikt zullen worden. Tussen de boomhutten wordt minimaal 6 meter afstand gehouden.’ De planregels stellen grenzen aan de bouwoppervlakte, voor de ecowoningen gemiddeld maximaal 70 m² en voor de boomhutten maximaal 40 m².

Tot slot is in vijf gemeenten gevraagd om een scherper epc voor woningbouw toe te mogen passen dan volgens het Bouwbesluit is toegestaan. In het gebied De Mars in Zutphen is de toepassing niet van de grond gekomen, in het gebied Nieuwveense landen in Meppel wel, zoals ook in eerdere Voortgangsrapportages is vermeld. Voor drie projecten is de toestemming om een scherper epc te hanteren toegevoegd aan het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie ook het hoofdstuk duurzaamheid, paragraaf 8.2).

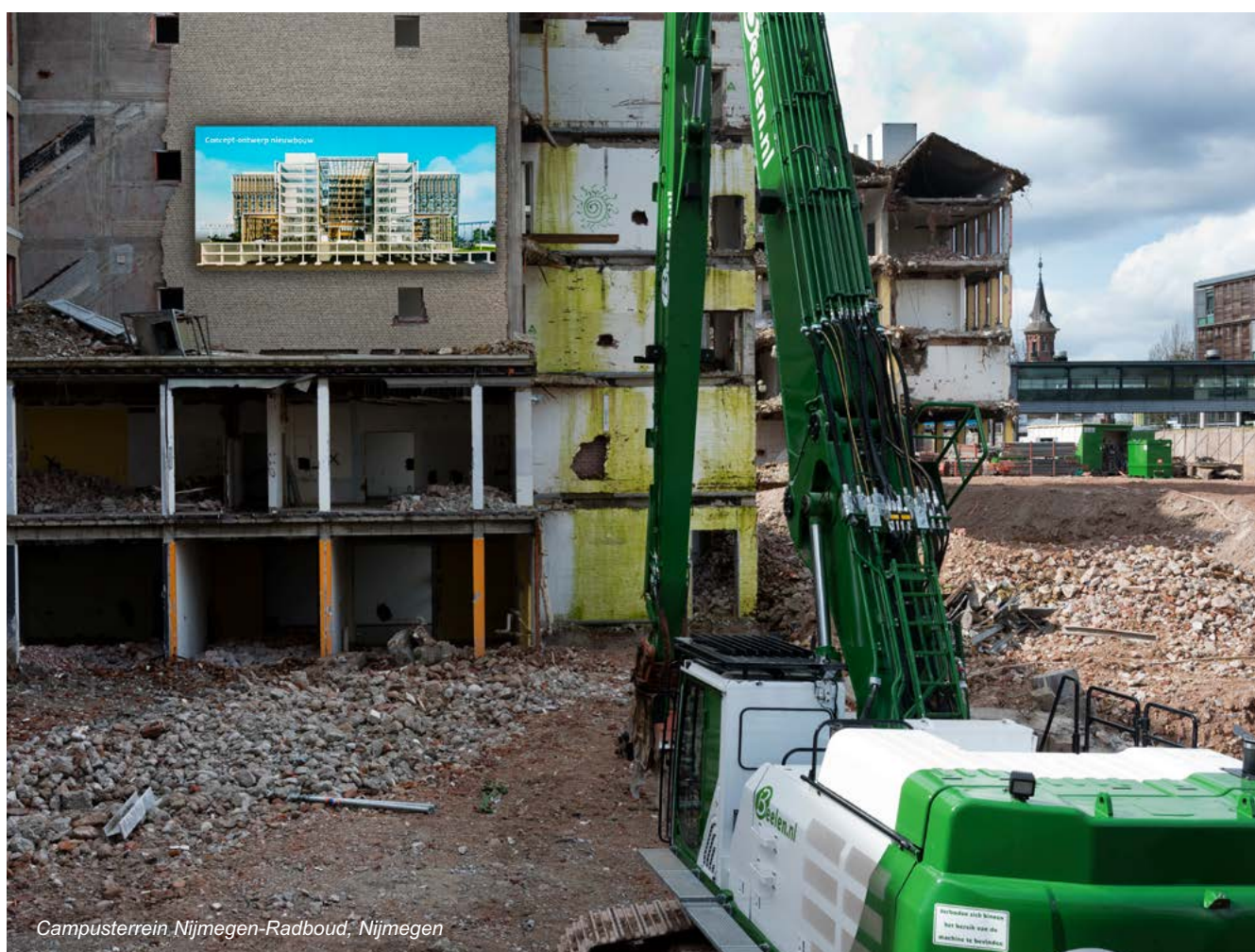
6.4 Experimenten met regels en procedures

Een grote groep experimenten volgt de gedachte dat een project sneller of tot een beter resultaat komt als minder regels en procedures gelden. Het gaat zowel om solitaire projecten (uniek in hun soort) en om clusters van gelijksoortige projecten in verschillende gemeenten. Veruit de meeste van deze projecten zijn in uitvoering.

Solitaire experimenten

Kort samengevat kennen de solitaire projecten in deze categorie 'regels en procedures' de volgende voortgang:

- Het project Newtonpark in de gemeente Leeuwarden is succesvol in uitvoering, zoals ook al in vorige Voortgangsrapportages is vermeld.
- Ook het project zorgvuldige veehouderij in de provincie Noord-Brabant is in uitvoering. De gemeente Nederweert zet een overeenkomstig experiment voor zorgvuldige veehouderij in de eigen gemeente voorlopig niet door. Uit onderzoek van de gemeente kwam naar voren dat de in Noord-Brabant ontwikkelde aanpak met name te gebruiken is voor meldingsplichtige bedrijven. In de gemeente Nederweert zijn dit de bedrijven die de minste milieuhinder (fijn stof) veroorzaken en veelal beperkte mogelijkheden hebben hun bedrijfsvoering aan te passen. De gemeente houdt het instrument voorlopig achter de hand.
- In de gemeente Sluis is de bouw van een hotel in het kustfundament van Cadzand-Bad toegestaan. Dit in afwijking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, dat beperkingen stelt aan bouwen in een primaire waterkering. In vorige Voortgangsrapportages is al over de resultaten gerapporteerd.



Campusterrein Nijmegen-Radboud, Nijmegen

Tabel 16 Overzicht stand van zaken van Experimenten met regels en procedures (medio 2017).

Experimenten met regels en procedures	In uitvoering	In voorbereiding	Achter de hand	Toegevoegd aan Bp verbrede reikwijdte	Niet meer nodig / wettelijke belemmering is opgeheven	Beëindigd
Mini-windturbines bedrijventerreinen: Provincie Utrecht (Amersfoort, Houten, Nieuwegein, Utrecht en Woerden 1 ^e tr, Leusden 2 ^e tr) en Nijmegen (3 ^e tr)	7					
Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap: Almere (4 ^e tr), Castricum en Den Haag (5 ^e tr)					3	
Leeuwarden: Newtonpark	1					
Provincie Flevoland: Opschalen en saneren windturbinepark					1	
Vermindering regeldruk bouwwerken : Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer (5 ^e tr), Hoogeveen (7 ^e tr), Hulst (14 ^e tr)	9					
Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen: Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis	4					1
Zonnecollectoren: Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden, Ooststellingwerf en Weststellingwerf	3	2	1			
Provincie Noord-Brabant: transitie naar zorgvuldige veehouderij	1					
Sluis: Cadzand-Bad, een experiment met bouwmogelijkheden in het kustfundament	1					
Provincie Groningen: Concentratiegebieden windturbineparken (voor 30 jaar)	1					
Rotterdam: experiment met private kwaliteitsborging door een architect	1					
Bergen op Zoom: Experiment met het apart aanvragen van de bouw- en milieu-vergunning (onlosmakelijke activiteiten)	1					
Delft: The Green Village, een experiment met het deels niet van toepassing verklaren van het Bouwbesluit t.b.v. het ontwikkelen van nieuwe technologieën (6m), + een aanvulling van het besluit					2	
Nederweert: Zorgvuldige veehouderij (nieuw artikel 7q)			1			
Peel en Maas: vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen (7j)					1	
Hulst: Binnenstad afwijken van technische eisen Bouwbesluit 2012	1					
Oss: Bedrijventerrein Elzenburg-De Geer een tijdelijk windpark		1				
TOTAAL	30	3	2	3	4	1

- De gemeente Bergen op Zoom liep op tegen de verplichte combinatie van de vergunningverlening voor bouwen en milieuactiviteit. Het experiment waarin deze onlosmakelijkheid is losgemaakt heeft eind 2016 tot een omgevingsvergunning geleid waarbij het milieudeel is losgekoppeld van het bouwdeel. Snelheid is daarbij een belangrijk motief. Volgens de gemeente was de uitkomst positief: doordat eerder met de bouw kon worden gestart is tijd en geld bespaard.

Clusters mini-windturbines en particulier opdrachtgeverschap

Een grote groep van zeven gemeenten, die vanaf de eerste tranches van het Besluit uitvoering Chw konden experimenteren met het vergunningvrij plaatsen van mini-windturbines op bedrijven-terreinen, is niet meer intensief met dit experiment bezig. De drie gemeenten die het Bouwbesluit beperkt toepasten bij particulier opdrachtgeverschap zijn voorloper geweest van een wijziging van het Bouwbesluit per 1 juli 2015, waardoor het experiment regulier mogelijk is geworden.

Cluster windturbines

Een drietal projecten in de gemeente Oss en de provincies Groningen en Flevoland is bedoeld om regelgeving toe te snijden op de inpassing van windturbines. Kernpunt van het experiment is de termijn waarop de toestemming van windturbines geldt te beperken en gelijk te trekken aan de economische en technische levensduur van 25 tot 30 jaar. Het recht voor het in stand houden van een windturbine is daarmee tijdelijk. Op het moment dat de turbine aan het einde van haar levensduur is, kan in vrijheid besloten worden over het vervolg: van plaatsing van een volgende generatie windturbines tot beëindiging. In Groningen zijn verdeeld over vier bestemmings-/inpassingsplannen in totaal 59 turbines geplaatst met een tijdelijke bestemming. In Oss wordt het plan voorbereid en zal in 2018 een ontwerpplan in procedure komen. In Flevoland wordt geen gebruik gemaakt van de tijdelijke bestemming van de Chw, omdat door een wijziging van de Wabo inmiddels een termijn van bijvoorbeeld 25 jaar aan de vergunning kan worden gekoppeld. Tegelijkertijd ontmoet de provincie bij partners twijfel over het opnemen van een termijn in een vergunning die, volgens de Wabo, betrekking heeft op 'bouwwerken met een voortdurend karakter'. Die formulering sluit niet naadloos aan op het begrip 'tijdelijk'.

Cluster regeldruk in de bouw

In de vorige Voortgangsrapportage (2015-2016) is uitvoerig ingegaan op het experiment met vermindering van de regeldruk in de bouw. Die rapportage vermeldt hoe acht gemeenten pragmatisch omgaan met de vergunningverlening voor kleine bouwwerken. In het experiment blijft een toets op bouwkundige aspecten van bij voorbeeld een dakkapel achterwege. Wat resteert is toetsing aan het bestemmingsplan en, waar van toepassing, de welstandsregels. Een aantal betrokken gemeenten (Almere, Delft, Haarlemmermeer, Hoogeveen) ondersteunen ook voor deze Voortgangsrapportage dat het experiment tot deregulering en versnelling leidt, zeker in welstandsvrije gebieden. De betrokken gebieden waren veelal al welstandsvrij of zijn in samenhang met het experiment welstands-

vrij gemaakt (Haarlemmermeer). De afhandeling vraagt minder ambtelijke inzet (Haarlem), verhoogt de vrijheid van de aanvrager en onderstreept de eigen verantwoordelijkheid (Almere, Hoogeveen). Het aantal aanvragen dat onder de regeling valt wordt overigens niet altijd hoog ingeschat (Almere). Nieuwkomer als negende gemeente is Hulst, waar het experiment vanaf de 14^e tranche is begonnen. Deze gemeente meldt dat in de eerste 11 maanden na de start van het experiment circa 15% van de aanvragen voor een omgevingsvergunning (43 van de 268 aanvragen) onder deze categorie valt en dat bij de ingebruikname van de betreffende bouwwerken geen overtredingen of problemen zijn geconstateerd. De aanvrager ervaart volgens de gemeente minder regeldruk, doordat minder gegevens behoeven te worden aangeleverd. De gemeente Hulst is gelijktijdig met een eigen experiment gestart dat toestemming geeft om een appartement te bouwen zonder buitenruimte zoals verplicht is conform de artikelen 4.34-4.36 Bouwbesluit 2012. Deze afwijking dient de gewenste beeldkwaliteit in het rijksbeschermd stadsgezicht van Hulst. Deze afwijking van het Bouwbesluit is inmiddels voor de omgevingsvergunning van één appartementencomplex toegepast en betreft drie woningen zonder balkon.

Cluster keurmerk garantiewoningen

Een cluster van vijf gemeenten experimenteert met het Keurmerk Garantiewoningen. De gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn op grond van de ervaringen feitelijk gestopt met het experiment voor privaat toezicht op de kwaliteit van het bouwen. Het experiment heeft volgens deze gemeenten duidelijk gemaakt dat in het wetsvoorstel Kwaliteitsborging een weeffout zit, waardoor het bevoegd gezag zijn rol niet goed kan uitvoeren. Zoals de verantwoordelijke wethouder in een brief aan de raadscommissie Ruimte schrijft, heeft een toezichthoudende private kwaliteitsborger als enige sanctiemogelijkheid het onthouden van een goedkeurende verklaring bij oplevering. Een sanctie die nauwelijks werkt: de bouw gaat gewoon door en woningen worden in gebruik genomen. De gemeente is een geblinddoekte toezichthouder: beschikt achteraf nog wel over handhavingsmiddelen, maar niet meer over afdoende informatie. Namens de vier grote gemeenten ging een brief met overeenkomstige strekking naar de Tweede Kamer.¹⁴ De gemeenten Delft en St. Anthonis melden wel met het experiment door te gaan. Het project loopt met vallen en opstaan, hetgeen niet vreemd is voor een experiment dat vooruitloopt op een systeemwijziging (Delft). De uitvoering vraagt om een consequente lijn over de verdeling van de verantwoordelijkheden. De gemeente St. Anthonis twijfelt of het systeem tot versnelling leidt, ziet nog vragen over de kosten (de legeskorting moet overeenkomen met het bedrag dat de kwaliteitsborger in rekening brengt) en signaleert dat projecten niet (altijd) worden afgerond met een dossier 'as built'. De gemeente stelt zich de vraag of handhaving op dit punt prioriteit moet krijgen.

¹⁴ Brief van de wethouder van Den Haag, mede namens zijn collega's van Amsterdam, Rotterdam en Utrecht over de onuitvoerbare rol van de gemeenten binnen het stelsel van private kwaliteitsborging, 13 januari 2017

Cluster zonneparken

In zes gemeenten zijn drie aanpassingen in de regelgeving mogelijk om zonneparken¹⁵ te realiseren. Het plaatsen van de panelen is vergunningvrij mogelijk, het bestemmingsplan kan direct regels voor redelijke eisen van welstand bevatten en de tijdsduur van tijdelijk gebruik is opgerekt tot 15 jaar en daarmee redelijk in overeenstemming met de economische levensduur van de panelen. In de vorige Voortgangsrapportage (2015-2016) konden nog geen concrete resultaten worden gemeld. Het beeld is inmiddels in vier gemeenten flink veranderd. In de gemeente Heerhugowaard is een zonnepark gerealiseerd. De gemeente meldt dat het zonder de afwijking 'leges' en afwijking 'tijdelijke instandhoudingstermijn' niet was gelukt om het project uit te voeren. De gemeente Ooststellingwerf krijgt drie zonneparken met een totale oppervlakte van circa 20 ha. De gemeente ziet als meerwaarde van het experiment dat de realisatie zonder omgevingsvergunning kan plaatsvinden. In de gemeente Weststellingwerf vindt de aanleg van twee zonneparken met een totale oppervlakte van 10 ha plaats (oplevering eind 2017, begin 2018). Ook in de gemeente Leeuwarden is een bestemmingsplan vastgesteld. De procedures zijn verkort van 26 weken naar 8 weken. De gemeente had verwacht dat particulieren en gewone bedrijven interesse zouden tonen, maar deze blijkt vooral te komen van in de energiesector gespecialiseerde bedrijven. De verwachting is dat nog in 2017 de eerste parken zullen worden gerealiseerd en dat daarna nog meer zal volgen. De gemeente Koggenland is nog bezig met de voorbereiding, waarbij met name de aandacht uitgaat naar strijdigheid van de mogelijkheid van een zonnepark met de provinciale verordening. De gemeente Hoorn houdt de mogelijkheid achter de hand.

Zonnepark Weststellingwerf

De gemeente Weststellingwerf heeft een bestemmingsplan Zonneparken vastgesteld (twee zienswijzen, geen beroepen). In de aangewezen gebieden is het nu mogelijk om zonder omgevingsvergunning een zonnepark te bouwen. De gemeente had verwacht hiermee de totstandkoming fors te versnellen. Dat valt tegen omdat de netbeheerder pas met de procedure voor aansluiting van het park op het elektriciteitsnet start nadat de initiatiefnemer zich heeft gemeld. De doorlooptijd van het realiseren van de aansluiting doet de tijdswinst in het planologische proces teniet. Hoewel de netbeheerder van het begin af was meegenomen, bleef deze toch vasthouden aan een traditionele termijn voor de netaansluiting van 6 tot 10 maanden na opdrachtverstrekking. De netbeheerder wijst daarbij op de juridische kaders van ACM en het punt dat een partij niet mag worden voorgetrokken. Voor volgende parken moet nog beter worden samengewerkt om de versnelling van de Chw ook daadwerkelijk te kunnen bereiken. Naast de parken op land is een nieuw initiatief opgekomen voor drijvende panelen op een nog functionerende zandwinput. Dit project is in voorbereiding. Met toepassing van het experiment onder de Chw wordt het bestemmingsplan aangepast voor realisatie van een zonneveld op water van 40 - 45 ha.

6.5

Verbrede reikwijdte – klein begonnen

De veruit omvangrijkste en onverminderd groeiende groep van duurzame innovatieve experimenten betreft de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Die experimenten zijn niet in een keer ontstaan, maar kende achteraf gezien een tweetal voorlopers: de experimenten met één aspect en de flexibele plannen. Deze beide experimentevormen worden in deze paragraaf 6.5 kort behandeld, in hoofdstuk 7 staat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte centraal. Het kader schetst het groeipad.

Groeipad: van experiment met één aspect, via flexibele plannen naar bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het begin: experimenten met één aspect

Het begon eenvoudig met experimenten waarbij van één aspect van de regelgeving rond het bestemmingsplan kon worden afgeweken. Een ogenschijnlijk kleine aanpassing kan leiden tot een omslag in denken en werken. Vaak gaat het experiment om de verlenging van de geldingsduur van het bestemmingsplan van 10 naar 15 of 20 jaar. De verlengde geldingsduur ondersteunt een meer geleidelijke en organische ontwikkeling van het gebied, waardoor de gemeente kan afstappen van het werken volgens een eigen blauwdruk en met een harde planning. Het experiment effent de weg naar uitnodigingsplanning, waarin het initiatief van de gemeente naar de markt verschuift.

Een tussenstap: flexibele bestemmingsplannen

In 2013 startten zes experimenten met een flexibel bestemmingsplan, waarin wordt gedacht vanuit het principe 'alles mag, tenzij ...'. Deze projecten werden gepositioneerd als proeftuin voor de Omgevingswet.

Full swing: bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

De volgende stap zijn de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte waarvoor een uitgebreid experimenteerpakket geldt. Deze projecten beogen niet alleen een goede ruimtelijke ordening, maar kunnen ook regels bevatten voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (zie verder hoofdstuk 7).

Tabel 17 laat zien dat de voorlopers op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een aarzelend begin kenden en sinds 2014 geheel zijn gestopt omdat toen het full swing bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als experimentevorm is gestart. De voorlopers bestonden tussen 2010 en 2014 uit elf experimenten voor één aspect en in 2013 bovendien uit zes flexibele bestemmingsplannen.

Experiment voor één aspect

In de periode 2010 - 2014 is elf keer een experiment aangewezen waarin voor één aspect kan worden afgeweken van de reguliere regels voor het bestemmingsplan. Het gaat om negen verschillende projecten. Drie projecten zijn inmiddels gestopt en drie zijn doorgeschoven naar het uitgebreide experimenteerpakket van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In de vorige Voortgangsrapportage (2015-2016) is al gemeld dat het experiment over

¹⁵ De gemeenten gebruiken als aanduiding zowel zonneveld, zonneweide, PV-veld, zonnepark, zonnepaneelveld

Tabel 17 Duurzame innovatieve experimenten ‘Verbrede reikwijdte - aanzet’ (naar jaar van aanwijzing)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal besluiten
Experiment voor één aspect	1		1	4	5				11
Flexibel bestemmingsplan				6					6
TOTAAL	1		1	10	5				17

planschade bij het wegbestemmen van kantoorruimte in Amsterdam en het experiment in Eindhoven Spoorzone met tijdelijk gebruik in uitvoering zijn. Alleen het bedrijventerrein Heesch-West in de gemeenten ‘s-Hertogenbosch, Bernheze en Oss is nog in voorbereiding. De voorbereiding heeft meer tijd gevergd dan was voorzien. De gemeenten willen het bestemmingsplan in 2018 in procedure brengen.

Flexibele bestemmingsplannen

In 2013 zijn zes experimenten met een flexibel bestemmingsplan onder de vlag van Platform 31 van start gegaan. Voor twee projecten is een flexibel plan tot stand gekomen. Het gebied Laan 1945 in de gemeente Beuningen is inmiddels geschaard onder de experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

Flexibele plannen in Overbetuwe en Maastricht

In de gemeente Overbetuwe is het ontwerpplan Zetten en Hemmen opgesteld met grote inbreng van de bewoners en bedrijven. Voor de leesbaarheid zijn de planregels in de vorm van tabellen geformuleerd en zijn de afwijkingsmogelijkheden direct gekoppeld aan de gebruiks- of bouwregel. Overigens blijkt de behoefte van betrokkenen aan ruime en flexibele bouwregels zeer beperkt te zijn.

Het plan Tapijn-terrein in Maastricht kent voor het hele plangebied één globale bestemming voor onderwijs, onderzoek en openbaar park met de mogelijkheid om de functies en bebouwing nader te concretiseren. Onderzoek is uitgesteld tot het moment van de vergunningverlening en de financiële haalbaarheid is niet onderbouwd omdat er nog geen definitief programma is. Het plan heeft een looptijd van 20 jaar. In het plan is een inschatting gemaakt van het aantal parkeerplaatsen op basis van een waarschijnlijk programma en niet op basis van een maximum. De Raad van State heeft in reactie op een beroep deze aanpak onvoldoende rechtszeker geacht en met toepassing van de bestuurlijke lus opgedragen ‘in de planregels een voorziening te treffen die ertoe noopt dat binnen het plangebied voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd.’

Van de overige drie flexibele plannen zijn de experimenten in de gebieden De Bronnen in de gemeente Tynaarlo en Nieuw Den Helder in de gemeente Den Helder voortijdig gestopt. Voor het gebied Cruquius in Amsterdam wordt vooralsnog volstaan met een regulier plan.



Groene Delta, Nijmegen

7 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

7.1 Overzicht

Vooruitlopen op de nieuwe situatie

Vanaf 2014 is een duurzaam innovatief experiment ontstaan dat brede toepassing krijgt. Met gebruik van artikel 2.4. Chw krijgt het experiment gestalte onder de vlag 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. De experimenten maken een bestemmingsplan mogelijk dat op een andere wijze wordt voorbereid, ingericht en uitgevoerd dan een regulier bestemmingsplan. De experimenteerruimte heeft zich in de loop van de jaren ontwikkeld. Zoals in paragraaf 6.5 al staat beschreven, is -terugblikkend- een groeipad te zien van experimenten voor één aspect, via flexibele plannen naar bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. De volgende stap in de ontwikkeling is het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Vanwege de verschoven invoeringsdatum van deze wet naar 2021 komt deze stap later dan verwacht. Het uitstel biedt de experimenterende gemeenten de gelegenheid om wat langer proef te draaien en ervaring op te doen met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ook kunnen in de komende jaren meer gemeenten aanhaken.

Gemeenten proberen met het experiment de denkwereld van de Omgevingswet zoveel mogelijk naar binnen te halen. Dan wordt niet gesproken over 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte', maar van 'omgevingsplan' en geeft de toelichting een exposé over de planfilosofie en doelstelling die uitgaat van de Omgevingswet.

Een nieuwe filosofie voor de planvorming in Borsele

De gemeente Borsele legt in de toelichting op het ontwerp omgevingsplan Buitengebied Borsele 2018 uit hoe de kaders worden verschoven. Uit die toelichting wordt hier selectief geciteerd. De gemeente constateert dat de huidige regels en werkwijze teveel gericht zijn op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen in plaats van het ondersteunen van gewenste ontwikkelingen. De nieuwe planfilosofie gaat uit van deregulering en vertrouwen. Dat resulteert in minder regels en meer loslaten. De gemeente wil integratie van aspecten rondom de fysieke leefomgeving in één plan met meer ruimte voor afwegingen op gemeentelijk niveau. Het plan geeft hieraan invulling met:

- selectiviteit: alleen vastleggen wat nuttig en noodzakelijk is, loslaten wat niet geregeld hoeft te worden;
- terugtreden: niet meer alles vastleggen en als gemeente bepalen;
- kwalitatief: een ruime bandbreedte van ontwikkelingen opnemen die niet uitgesloten hoeven worden maar onder de goede voorwaarden toegelaten kunnen worden;
- duidelijkheid: aangeven wat echt niet kan/mag; dit wordt uitgesloten. Dat is meer nodig naarmate ontwikkelingen ingrijpender (ruimtelijk, milieuhygiënisch, hinder) zijn en sprake is van kwetsbaarder waarden of belangen.

Bij de invulling van beleid en regeling wil het gemeentebestuur meer flexibiliteit bieden, zonder dat daardoor de duidelijkheid en rechtszekerheid onevenredig worden geschaad. Daarbij gaat een verschuiving plaatsvinden van normatieve regels naar een vorm van 'onderhandelingsplanologie', waarbij aan de voorkant van het proces overeenstemming wordt bereikt over de vraag of medewerking kan worden verleend aan een ontwikkeling en onder welke voorwaarden.

Dat vraagt om een goede onderbouwing door initiatiefnemers. Daarom moet het omgevingsplan voorzien in voorwaarden en criteria die uitnodigen om in gesprek te gaan met initiatiefnemers. Initiatiefnemers moeten een goede motivering van hun project geven en de omgeving bij initiatieven betrekken.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en van de verscheidenheid bij de uitvoering van deze experimenten. Deze eerste paragraaf geeft nader zicht op de omvang van de deelname. Paragraaf 7.2 gaat dieper in op de reikwijdte van het experiment, de verschillen met de huidige situatie én met de situatie zoals die zich straks voordoet na het in werking treden van de Omgevingswet. In paragraaf 7.3 komen de ervaringen met de verschillende onderdelen van het experiment naar voren. Paragraaf 7.4 behandelt specifieke punten van het experiment voor het hele gemeentelijke grondgebied (zie ook hierna: twee hoofdvormen) en paragraaf 7.5 gaat in op de vernieuwing in de toepassing van de milieueffectrapportage. Tot slot beschrijft paragraaf 7.6 een praktijkvoorbeeld.

Twee hoofdvormen

Het duurzaam innovatieve experiment onder de noemer 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' omvat een heel pakket aan experimenteermogelijkheden dat in de loop van de jaren flink is uitgebreid. Voor alle in gang gezette experimenten geldt het complete pakket. Het experiment kent twee vormen die wat betreft experimenteerruimte aan elkaar gelijk zijn, maar waarvan de intentie wat verschilt. Ongeveer een vijfde deel van de experimenten gaat over het gehele gemeentelijke grondgebied (artikel 7g Besluit uitvoering Chw). Deze gemeenten willen, net zoals dat onder de Omgevingswet het geval zal zijn, met één plan het gehele grond-

gebied afdekken. Veruit de grootste groep experimenten richt zich op de realisatie van een gebiedsproject: de ontwikkeling van een woonwijk, een bedrijventerrein of een gemengd gebied. Daarbij zijn ook begrepen de gemeenten die wat tussen beide invalshoeken vallen en het plan richten op het gehele buitengebied of juist op de hele kern. Deze experimenten vallen onder artikel 7c Besluit uitvoering Chw.

Met het in werking treden van de 16^e tranche -in 2018- worden nog eens 16 besluiten over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte aan het totaal van 95 besluiten toegevoegd.

Voortgang

De eerste projecten voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn gestart in 2014. Zeker in vergelijking tot de ontwikkelingsgebieden (zie hoofdstuk 5) is een relatief klein aantal projecten gestopt of houdt de gemeente het instrumentarium achter de hand. Tweede van de projecten is nog in voorbereiding. Voor 13 gebieden is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte al vastgesteld en daarvan zijn 5 besluiten geheel of deels onherroepelijk. De omvang en voortgang laat zien dat dit experiment in een behoefte voorziet. Veel gemeenten doen mee en gemeenten spannen zich in om een vernieuwend plan tot stand te brengen.

Het eerste plan dat onherroepelijk is geworden betreft het postzegelplan Erkenkamp in de gemeente Venlo. Deze gemeente heeft de ambitie om voor het hele grondgebied een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen. Om die reden is het postzegelplan niet in de bovenstaande cijfers meegenomen. Het bestemmingsplan voor de herontwikkeling van de locatie Huize Erkenkamp in Steyl bevat wel een aantal kenmerken van het bestemmingsplan met

Tabel 18 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (naar jaar van aanwijzing)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal besluiten	Totaal projecten
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte					9	11	39	15	74	71
Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied					7	1	11	2	21	20
TOTAAL					16	13	50	17	95*	91

Tabel 19 Overzicht stand van zaken van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (medio 2017).

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	Bp onherroepelijk	Bp vastgesteld	Ontwerp Bp	In voorbereiding	Achter de hand	Beëindigd	Totaal
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (7c)	41	7	11	45	2	2	71
Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele gebied (7g)	12	13		17	1		20
TOTAAL	5	8	11	62	34	25	91



verbrede reikwijdte en is in die zin een voorloper op het gemeentebrede plan. Het plan is 28 september 2016 vastgesteld. Tegen het plan is geen beroep ingesteld.

Erkenkamp – Venlo: eerste onherroepelijke bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het omgevingsplan Erkenkamp beslaat het terrein van een voormalig verpleeghuis. Het plan geeft de mogelijkheid om na 1 januari 2025 acht woningen op het terrein te bouwen. Deze woningbouw staat niet opgenomen in de programmering van de gemeente Venlo, maar spoedige sloop van de huidige leegstaande gebouwen is wel gewenst. Het plan geeft de initiatiefnemer zekerheid over de bouw op termijn, waardoor sloop kan plaatsvinden. Het experiment onder de Chw maakt het mogelijk een regeling te treffen voor woningbouw, buiten de geldingstermijn van een regulier bestemmingsplan. Naast de verlengde looptijd tot 20 jaar maakt het plan ook gebruik van het uitstel van milieuonderzoek, de regeling voor een tijdelijke bestemming voor bijvoorbeeld parkeren en evenementen en van de constructie om met beleidsregels te zijner tijd invulling te geven aan de bouw mogelijkheden (volume, hoogte, stedenbouwkundige regels, parkeren e.d.).

7.2 Experimenteerruimte

7.2.1 De experimentermogelijkheden van het Besluit uitvoering Chw

Artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw biedt mogelijkheden om in een aantal opzichten af te wijken van de bestaande regels. Tabel 20 geeft een overzicht van de mogelijkheden. Dit overzicht is ook opgenomen in een 'Inspiratiegids'¹⁶ met voorbeelden van de toepassing in experimenten.

Samen vormen deze onderdelen van artikel 7c de experimenteerruimte waarmee gemeenten aan de slag kunnen. Gemeenten benutten de experimenteerruimte voor de onderdelen die het beste bij hun situatie en wensen aansluiten. Slechts in enkele gevallen volstaan ze alsnog met een regulier plan. Bij nader onderzoek blijkt dan de noodzaak om af te wijken van het reguliere instrumentarium te ontbreken, soms is de context zo veranderd dat een experiment niet meer past of aan het gebruik van het reguliere instrumentarium wordt de voorkeur gegeven omdat het vertrouwd is en de juridische onzekerheden beter kunnen worden beheerst.

¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, juni 2017.

Tabel 20 Afwijkingsmogelijkheden op grond van artikel 7c Besluit uitvoering Chw. (bron: Inspiratiegids, juni 2017)

Lid	Typering	Omschrijving
1	Verbrede reikwijdte	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
2	Looptijd	Looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar.
3	Voorlopige bestemming	Voorlopige bestemming voorafgaand aan definitieve bestemming (looptijd 10 jaar in plaats van 5 jaar).
4	Verordeningen	Integreren lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving.
5	Meldingsplicht	Verbod om zonder melding bepaalde activiteit te verrichten.
6/7	Beleidsregels	Mogelijkheid tot stellen open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid afhankelijk is van beleidsregels. Beleidsregels met betrekking tot welstand worden door de gemeenteraad vastgesteld (lid 7).
8	Planschade	Directe planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.
9	RO-standaarden	Afgeweken kan worden van: a. De verplichting om een bestemmingsplan conform de SVBP 2012 op te stellen en digitaal beschikbaar te stellen op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl ; b. Het uitvoerbaarheidvereiste zoals bedoeld in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f en het vijfde lid, onder c Bro (beschrijving van de wijze waarop milieukwaliteitseisen zijn betrokken). Tevens bestaat de mogelijkheid om: c. Een hogere waardenbesluit op te nemen in het bestemmingsplan; d. Minder gedetailleerd onderzoek te doen in het kader van het hogere waardenbesluit.
10/11	Faseren kostenverhaal	Bevoegdheid om te bepalen dat het exploitatieplan wordt vastgesteld bij de omgevingsvergunning voor bouwen in plaats van bij het plan.
12	Maatwerkregels	Mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidswaarden (hogere of lagere waarden dan artikel 2.17 Activiteitenbesluit voorschrijft).
13/14	Indieningvereisten	De indieningvereisten en beoordelingsregels bij afwijken van het bestemmingsplan (handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening) zijn verbreed van 'goede ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'.

Argumenten om de experimenteerruimte niet te benutten

Door het experiment zijn wij op een nieuwe manier naar het opstellen van planregels gaan kijken. Daarbij bleek dat de huidige wetgeving al veel ruimte biedt. Daar kunnen wij al grotendeels mee uit te voeten. Wij hebben het plan destijds met enthousiasme aangemeld, maar zijn er helaas niet in geslaagd er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. Op onderdelen zijn er nog zoveel procedurele onzekerheid en vragen dat het afbreukrisico te groot wordt ingeschat en de Raad waarschijnlijk kiest voor de zekerheid van een regulier plan.

7.2.2 De experimenteerruimte in breder perspectief

Gemeenten zetten met hun experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een stap in de richting van het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Dat geldt nog wat sterker voor de zeven gemeenten die het bestemmingsplan verbrede reikwijdte combineren met het bestemmingsplan-plus (zie hoofdstuk 5), dat de manoeuvreerruimte van de gemeenten nog verder vergroot.

Vooruitlopen

Een belangrijk motief om mee te doen aan het experiment is ervaring opdoen vooruitlopend op de Omgevingswet. Onze motivatie om met het experiment te starten is oefenen met de mogelijkheden van de Omgevingswet. Zowel qua inhoud als proces. Wij zien dit echt als een leerproces waarin we uitproberen en fouten mogen maken. Dit heeft meerwaarde in de voorbereiding op de Omgevingswet. Groot voordeel is dat wij niet hoeven te wachten op de Omgevingswet.

Hoewel het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte/bestemmingsplan-plus zich spiegelt aan het omgevingsplan, zoals dat er uit gaat zien onder de Omgevingswet, is de juridische context en zijn de regels niet volledig gelijk. De werkelijke situatie onder de Omgevingswet wijkt af van de 'stutten en hulpmiddelen' die het experiment onder de Chw aanbrengt in de huidige Wro en andere wetten zoals de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Tabel 21 geeft inzicht in de verschillen en overeenkomsten. Uitgangspunt in het overzicht is de huidige Wet ruimtelijke ordening (en bijbehorend instrumentarium) waarmee een bestemmingsplan wordt opgesteld. Daar is het experiment onder de Chw naast gezet, met verbrede reikwijdte én het bestemmingsplan-plus. In de laatste kolom is samengevat hoe de situatie met het omgevingsplan onder de Omgevingswet er uit komt te zien. De hele vergelijking is wel enigszins met oogkleppen op gedaan. De instrumenten bestemmingsplan en omgevingsplan vormen immers slechts een uitsnede uit het veel omvangrijker stelsel van het omgevingsrecht.

Uit de tabel 21 blijkt dat het bestemmingsplan-plus / met verbrede reikwijdte op tal van punten dezelfde -van het huidige instrumentarium afwijkende- mogelijkheden heeft als de Omgevingswet straks gaat bieden. Belangrijk punt is dat de reikwijdte is verbreed van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving': het oogmerk van het plan, de regels en verordeningen beslaan een breder spectrum. Flexibiliteit kan ontstaan met open normen, die nader

Tabel 21 Vergelijking op hoofdlijnen van de reikwijdte en werking van het 'plan': onder het huidige wettelijke stelsel zonder en met Chw (inclusief 16^e tranche); onder de Omgevingswet

Onderwerp	Wet ruimtelijke ordening en aanvullende wetgeving	Crisis- en herstelwet	Omgevingswet
Manoeuvruimte bij het bepalen van de milieugebruiksruimte	Gemeente is voor de meeste milieuaspecten gebonden aan de (inter)nationale normstelling. Weinig tot geen gebiedsgerichte differentiatie mogelijk. / Geen instrument om de milieugebruiksruimte te optimaliseren. In bijzondere situaties permanente afwijking van milieunorm (Stap 3 Interimwet Stad- en Milieubenadering).	Instrument voor herverdeling milieugebruiksruimte en tijdelijk afwijken van wettelijke normen. Gebiedsgerichte benadering en differentiatie is mogelijk.	Mengpaneel biedt gemeente ruimte om zelf normen te stellen – in afwijking van (inter)nationale normen. Daarbij gelden wel beperkingen).
Reikwijdte van het plan	Een goede ruimtelijke ordening	Fysieke leefomgeving	Fysieke leefomgeving
Opnemen verordeningen	Alleen ruimtelijk relevante regels	Regels over de fysieke leefomgeving	Regels over de fysieke leefomgeving
Omgaan met beleidsregels	Ruimtelijke relevante regels in het plan	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)
Hogere waarden geluid	Apart besluit naast het bestemmingsplan	Hogere waarde kan onderdeel van het plan zijn	Hogere waarde is onderdeel van het plan
Looptijd van het plan	10 jaar	Maximaal 20 jaar	Geen geldingsduur / verplichting tot inpassing van afwijken / beleid / instructies.
Fasering onderzoek	Uitvoerbaarheid bij vaststelling onderzoeken	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.
Planschade	Planologische vergelijking opeenvolgende plannen.	Planologische vergelijking opeenvolgende plannen. Directe planschade voorzienbaar binnen 3 jaar na aankondiging planherziening.	Nadeelcompensatie aan de hand van concrete en feitelijke situatie.
Kostenverhaal	Exploitatieplan bij vaststelling	Naar keuze vaststelling exploitatieplan bij vaststelling plan of bij afgifte omgevingsvergunning / Kostenverhaal op basis van regeling in de ontwerp Aanvullingswet grondeigendom (16de tranche)	Wordt nog nader bezien en ingevuld.
Standaard bij bekendmaking	Digitaal beschikbaar op ruimtelijke plannen.nl	Eigen viewer toegestaan	Digitaal Stelsel Omgevingswet in ontwikkeling

worden ingevuld met beleidsregels. Het onderzoek voor het plan kan globaler zijn en hoeft pas te worden toegespitst als een concreet initiatief voorligt. Ook zijn verschillen zichtbaar. Belangrijk punt is de manoeuvreerruimte. In de huidige situatie zijn de mogelijkheden beperkter dan volgens de 'plus van de Chw'. Echter permanent afwijken van milieunormen is met de Chw niet mogelijk, daarvoor moet teruggegrepen worden op de bestaande -alleen in uitzonderlijke situaties toegepaste- Interimwet Stad- en Milieubenadering. De Omgevingswet brengt op dit punt vernieuwing aan met het 'mengpaneel' (zie hoofdstuk 5). Ook afwijkend is de geldingsduur van het plan: regulier geldt een bestemmingsplan 10 jaar, met de Chw kan dit oplopen tot 20 jaar en de Omgevingswet kent aan het plan geen beperkte houdbaarheidsdatum toe. Verder laten planschade, kostenverhaal en de wijze van bekendmaking relevante verschillen zien.

7.2.3 Het gebruik van de experimenteerruimte

Tabel 22 geeft weer op welke onderdelen gemeenten de experimenteerruimte willen gebruiken. Daarbij is informatie beschikbaar van 76 van de 91 experimenten (5 projecten zijn -tijdelijk- gestopt en 10 plannen zijn nog te pril om de benutting van de experimenteerruimte goed aan te kunnen geven). De tabel maakt onderscheid tussen de plannen op projectbasis en de gemeenten die voor het hele grondgebied een bestemmingsplan willen opstellen.

De gemeenten beslaan samen het brede pallet van de experimenteerruimte. Alle mogelijkheden worden uitgeprobeerd. Het meest in trek is de naamgever van het experiment. Het overgrote deel van de experimenten (84%) denkt gebruik te maken van de verbrede reikwijdte. Bij de grondgebieddekkende plannen is dat zelfs 94%. Andere onderdelen die bij ten minste de helft van de experimenten

Tabel 22 Aantal gemeenten / projecten dat gebruik maakt van de verschillende onderdelen van de experimenteerruimte van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Onderdeel	Bestemmingsplannen (projectbasis) Respons 60 projecten		Eén bestemmingsplan (gebiedsdekkend) Respons 16 gemeenten		Totaal Respons N=76	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
	Verbrede reikwijdte	49	81%	15	94%	64
Looptijd	50	83%	12	75%	62	82%
Voorlopige bestemming	9	15%	1	6%	10	13%
Verordening	36	60%	13	81%	49	64%
Meldingsplicht	23	38%	9	56%	32	42%
Beleidsregels	37	62%	14	88%	51	67%
Planschade	7	12%	6	38%	13	17%
RO-standaard – digitaal beschikbaar	18	30%	7	44%	25	33%
RO-standaard – uitvoerbaarheidsvereiste	31	52%	6	38%	37	49%
RO-standaard – hogere waardenbesluit	14	23%	1	6%	15	20%
RO-standaard – minder onderzoek t.b.v. hogere waardenbesluit	10	17%	2	13%	12	16%
Faseren kostenverhaal	15	25%	4	25%	19	25%
Maatwerkregels	15	25%	3	19%	18	24%
Indieningsvereisten	32	53%	11	69%	43	57%

in beeld zijn betreffen de langere looptijd van het plan (82%), het werken met beleidsregels (67%), de integratie van gemeentelijke verordeningen in het plan (64%), de verbrede indieningsvereisten bij het afwijken van het plan (57%). Opvallend is dat de gebiedsdekkende plannen op vrijwel al deze onderdelen een hoger percentage scoren dan de projectgebonden bestemmingsplannen. Alleen de verlengde looptijd wordt bij de projectgebonden experimenten iets vaker genoemd. De experimenteerbehoefte van de projectgebonden plannen is verder wat hoger bij de minder populaire experimenteerbepalingen zoals bij drie van de vier onderdelen van afwijking van de RO-standaard, maatwerkregels en bij de voorlopige bestemming en is precies gelijk bij het kostenverhaal.

Paragraaf 7.3. gaat per onderdeel in op de manier waarop gemeenten tot nu toe gebruik hebben gemaakt van de geboden experimenteerruimte, soms met een doorkijk naar de daarmee behaalde resultaten.

7.3 Ervaring met de vernieuwingen

Artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw biedt gemeenten mogelijkheden om op een aantal punten te experimenteren en af te wijken van de bestaande wet- en regelgeving. In de onderstaande voorbeelden is aangegeven hoe gemeenten tot nu toe van die mogelijkheden

gebruik hebben gemaakt. De punten zijn als volgt geclusterd. Voorop staat de inhoudelijke verbreding van de reikwijdte van het plan, vervolgens zijn experimenten rond het begrip tijd geclusterd (looptijd, langere geldigheid van de voorlopige bestemming, fasering van kostenverhaal, doorschuiven van de onderzoeksplicht), daarna de integratie van regelgeving (verordeningen) en de flexibiliteit (meldingsplicht, beleidsregels, delegatie en bestemmingsplanactiviteit). Tot slot wordt ingegaan op de milieueffectrapportage in de experimenten. Een andere doorsnede en clustering dan hier wordt gepresenteerd, is overigens ook denkbaar.

7.3.1 Verbrede reikwijdte

Kern van de experimenten met de verbrede reikwijdte en van het nieuwe omgevingsplan onder de Omgevingswet is dat het plan niet alleen wordt gemaakt voor het bereiken van een 'goede ruimtelijke ordening', het oogmerk van de Wet ruimtelijke ordening, maar zich richt op het bereiken en in stand houden van 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Deze begripsverbreding nodigt uit om een gebied vanuit een ruimer perspectief te beschouwen en in het plan regels op te nemen die, naast ruimtelijke ordening, gaan over onder meer veiligheid, gezondheid, milieu, duurzaamheid, landschap, welstand en natuur. De gemeenten beschikken met het experiment over een instrument waarmee integrale planvorming kan worden vertaald in planregels, die alle beschouwde aspecten omvatten. Dat is niet alleen een voordeel voor de eenduidigheid en afstemming van de regels. Dit perspectief stimuleert ook een andere, meer integrale werkwijze.

Over de mate waarin het experimenteren gelijk opgaat met een verandering van de bestuurscultuur rapporteert hoofdstuk 9 van deze Voortgangsrapportage.

Binnen de experimenten krijgt de verbrede reikwijdte op tal van manieren een juridisch vervolg. Planregels kunnen gaan over meer onderwerpen dan alleen direct ruimtelijk relevante aspecten, zoals in een regulier bestemmingsplan. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan ook regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen invoegen, die voorheen los van het bestemmingsplan stonden (zie paragraaf 7.3.3. over verordeningen). Onder de verbrede reikwijdte vallen ook maatregelen en planregels gericht op duurzame ontwikkeling. Waar vooral 'duurzame ontwikkeling' het oogmerk is, komt dit in hoofdstuk 8 van deze Voortgangsrapportage terug met een staalkaart aan voorbeelden van een duurzame aanpak onder de Chw. De verbrede reikwijdte komt voorts tot uiting bij de experimenteeruimte om planregels of open normen over tal van onderwerpen (zoals onder meer parkeren) uit te werken in beleidsregels. Op de open normen wordt in paragraaf 7.3.4. (flexibiliteit) dieper ingegaan.

Hier gaat het vooral om het fenomeen van de verbrede reikwijdte, waarin niet alleen ruimtelijk relevante regels voorkomen, maar ook regels gemotiveerd vanuit andere overwegingen. Niet elke gemeente slaagt er overigens al in om voor alle onderwerpen een norm te vinden die zij zelf voldoende helder vindt. Het lukt op onderdelen nog niet om de gewenste verbreding handen en voeten te geven.

Gezondheid concreet maken

Eén gemeente merkt op dat dat aan het begrip gezondheid geen concrete en toetsbare invulling kan worden gegeven door het ontbreken van normen en wetenschappelijke inzichten. Hierdoor kunnen bestuurders en politici nog weinig met deze verbreding van het plan.

Toch zijn er tal van voorbeelden te vinden waarin de verbrede doelstelling wel tot uiting komt in plan- of beleidsregels. De verbreding heeft betrekking op onder meer veiligheid, gezondheid, milieu, welstand, duurzaamheid, water en natuur. De uitwerking in een plan kan plaatsvinden met rechtstreekse normen waaraan moet worden voldaan (zoals een geluidniveau), een beleidsregel (die door het college of door de raad kan worden vastgesteld en aangepast) of een maatregel die moet worden getroffen (geluidwering).

Een greep uit regels voor een verbrede doelstelling

De gemeente Almere heeft in het bestemmingsplan Oosterwold voor tal van onderwerpen een beslisboom gemaakt, die moet worden doorlopen om te kunnen vaststellen of bij een initiatief (zoals het realiseren van gebouwen) geen onevenredige veiligheidsrisico's optreden, een aanvaardbare geluidssituatie ontstaat, voldaan wordt aan luchtkwaliteitseisen etc.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in het omgevingsplan Rijnhaven-Oost geluidnormen opgenomen die gelden op de erfgrans met een aangrenzend perceel waar een andere bestemming is toegestaan. Ook bestaande bedrijven moeten hieraan voldoen. Voor een

aantal bestaande bedrijven is een maatwerkoplossing opgenomen. Voor geur is een soortgelijke regeling opgenomen.

Voor het gebied Dordtse Kil IV is per milieucategorie opgenomen hoeveel geluid een bedrijf per vierkante meter bedrijventerrein mag veroorzaken. Een bedrijf moet over een akoestische rapportage beschikken waaruit blijkt dat de in het plan opgenomen emissienorm niet wordt overschreden.

Het bestemmingsplan Sloterdijk I Mediacollege van de gemeente Amsterdam stelt bijvoorbeeld eisen aan de gevels van bouwwerken met geluidgevoelige functies als wonen en onderwijs. De gevels moeten worden voorzien van een dove gevel of een geluidwerend vlies. Ook moeten compenserende maatregelen voor de leefomgevingskwaliteit worden getroffen. Bovendien worden eisen gesteld vanwege gezondheid en hittestress, zoals de zorg voor schaduwplekken en watertappunten (zie ook paragraaf 7.6).

In onder meer het bestemmingsplan De Kade van de gemeente Maasvluis moeten bouwactiviteiten voldoen aan het beeldkwaliteitsplan dat beleidsregels bevat over het uiterlijk en de plaatsing van bouwwerken.

De verbrede doelstelling heeft het mogelijk gemaakt om eisen over natuur, transport en duurzaamheid op te nemen in de planregels van Logistiek Park Moerdijk, een provinciaal inpassingsplan in de provincie Noord-Brabant. De regels borgen de kwaliteit van het plan. Het alternatief was dit met private afspraken te regelen. De verbrede doelstelling van de Chw maakt het mogelijk alle relevante aspecten bij elkaar in één plan te regelen. Dat maakt het plan completer, beter en transparanter.

Voor het bedrijventerrein Betonson in de gemeente Giessenlanden zijn met betrokkenheid van de bewoners kwaliteits- en duurzaamheidsverplichtingen geformuleerd en in het plan opgenomen. Ook zijn openingstijden en maximale geluidbelastingen van de horeca geregeld. Een commissie zal aanvragen toetsen aan in het plan beschreven regels voor het behoud van het dorpse karakter.

7.3.2 Looptijd en fasering

De regels om de looptijd van het plan te verruimen, om een voorlopige bestemming langere tijd toe te staan, fasering aan te brengen in het kostenverhaal (exploitatieplan vaststellen bij de omgevingsvergunning) en de mogelijkheid te bieden om de onderzoeksplicht door te schuiven hebben allemaal te maken met de wens om minder rigide te plannen vanuit de overheid en ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving. Als niet met een blauwdruk een plan voor een gebied wordt gemaakt, maar op uitnodiging en organisch een plan vorm krijgt, dan staat de wijze waarop invulling aan het plan wordt gegeven niet op voorhand vast en is geen harde planning beschikbaar. Het is dan niet mogelijk om de initiatieven al vooraf op hun effecten te onderzoeken, de kosten en baten vast te stellen en de einddatum te bepalen. De Chw biedt ruimte om te experimenteren met deze aspecten van het bestemmingsplan.

Het instrumentarium van de Chw maakt het bij voorbeeld mogelijk in het gebied Oosterwold, gemeente Almere, ver te gaan bij het doorvoeren van uitnodigingsplanologie. Iedereen kan een eigen kavel uitzoeken van eigen omvang en kan binnen een overzichtelijk aantal spelregels een functie vestigen. Oosterwolders bepalen de eigen woning, wegen, paden, groen, water en de openbare ruimte. Dat mogen ze niet alleen zelf kiezen, ze moeten het ook zelf realiseren, alleen of met anderen. Volgens de gemeente is dit de ultieme vorm van doe-het-zelf-gebiedsontwikkeling. Het bestemmingsplan moet hiertoe een langere looptijd krijgen omdat het tempo van ontwikkeling niet door de gemeente wordt bepaald. Wel houdt de gemeente regie over de ontwikkeling met een in de planregeling geborgde gebiedsregisseur. Ook past in dit concept het doorschuiven van het exploitatieplan en het zoveel mogelijk doorschuiven van de onderzoeksplicht. Dat lukt niet volledig. In de ondergrond van deze nog niet zo lang geleden drooggelegde polder zijn vele archeologische vindplaatsen te verwachten. De gemeente vindt het niet juist om aan het toeval over te laten of een initiatiefnemer op een belangrijke archeologische waarde stuit. Besloten is op voorhand een gebiedsdekkend archeologisch onderzoek uit te voeren zodat de onzekerheid en het planningsrisico niet bij de initiatiefnemer wordt gelegd.

Organisch ontwikkelen

Voor de ontwikkeling van De Scheg in de gemeente Amstelveen was de mogelijkheid om het kostenverhaal uit te kunnen stellen de voornaamste reden om het experiment te starten. Toch gaat juist dit onderdeel niet benut worden omdat enkele grootgrondbezitters in het gebied vooraf zekerheid willen over het financiële plaatje.

In de gemeente Lansingerland is de looptijd van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de Hoefweg-Zuid 2016 verlengd, waardoor een organische gebiedsontwikkeling mogelijk wordt. Ook zijn de onderzoekslasten deels naar achteren geschoven.

Met kostenverhaal en het exploitatieplan is een vijftal pilots gestart om de werkwijze en de mogelijkheden van fasering / uitstel naar het moment dat een initiatief concreet wordt, in de praktijk te onderzoeken. De formele grondslag voor deze pilots is opgenomen in de 15^e tranche van het Besluit uitvoering Chw en wordt verder uitgewerkt in artikel 7v van de 16^e tranche van dit Besluit. Op de uitkomsten daarvan kan deze Voortgangsrapportage nog niet vooruit lopen.



7.3.3 Integratie verordeningen

Bij de verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan past de integratie van regels uit lokale verordeningen over de fysieke leefomgeving, die nu los van het bestemmingsplan gelden. De samenvoeging moet ten eerste resulteren in minder en beter afgestemde regels. Het samenbrengen op één plek verhoogt bovendien de toegankelijkheid en het overzicht voor de burgers en bedrijven. Aan het samenbrengen van verordeningen gaat een inventarisatie van alle bestaande regelingen vooraf. Dat is in zichzelf al een nuttige exercitie. De gemeente kijkt weer eens goed naar het totaal aan regels en zal daarbij snel stuiten op de vraag naar nut en noodzaak van (afzonderlijke) regels en op vragen over overlap en lacunes.

Leereffect in Assen

In het bestemmingsplan Toeristisch Recreatieve Zone (inclusief TT-circuit) oefent de gemeente Assen met het integreren van de regels van het bestemmingsplan en de gemeentelijke verordeningen. De gemeente zoekt naar het leereffect voor de gemeentelijke organisatie. Wat levert het op om met andere collega's aan tafel te zitten, hoe kan je de wijze van schrijven en de terminologie samen brengen, lukt het om beleid op te schonen etc.? Reden om verordeningen te integreren is de eenvoud en overzichtelijkheid voor de burger met alles op één digitale plek. In dat opzicht vindt de gemeente het jammer dat niet alle regels in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Door de kwestie van de bevoegdheid lukt dat niet voor alle regels uit onder meer de APV. De gemeente is praktisch te werk gegaan door te beginnen met relatief eenvoudige regels en in de eerste fase nog af te zien van de opname van wat meer complexe verordeningen.

De eerste gemeenten die aan de slag zijn gegaan met de integratie van regels uit verordeningen in het bestemmingsplan hebben ontdekt dat de integratie veel mogelijkheden biedt, maar dat ook afbakening moet plaatsvinden. Niet alle gemeentelijke verordeningen passen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ten eerste moet de integratie beperkt zijn tot verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving, conform de breedte van de omschrijving van dit begrip in het Besluit uitvoering Chw en de Omgevingswet¹⁷. Zo is in de voormalige gemeente Bussum (nu Gooise Meren) als werkhypothese aangehouden voor fysieke leefomgeving: 'de ruimte waarin wij wonen, werken en recreëren'. Alle regels die daarop betrekking hebben zijn bekeken. Een paar verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving sluiten toch niet voldoende aan. Vanwege het financiële karakter past bijvoorbeeld de subsidieregeling voor monumenten beter in een Erfgoedverordening en de leges voor ruimtelijke besluiten in een afzonderlijke Legesverordening.

Deventer zet een pragmatische tussenstap

De gemeente Deventer heeft drie redenen om de verordening nog niet in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te nemen. Ten eerste vindt de gemeente dat op landelijk niveau nog genoeg duidelijkheid bestaat over de reikwijdte van artikel 2.4. Omgevingswet (De gemeenteraad stelt één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen). De gemeente wacht de conclusie liever af, dan nu een deels onjuiste keuze te maken. Op de tweede plaats krijgen vooralsnog alleen de kernen een nieuw plan. Voor het buitengebied blijven de verordeningen nodig. Het is niet handig om met twee systemen naast elkaar te werken. Tenslotte kent elke verordening een ontstaansgeschiedenis, waar afspraken met de omgeving over het betreffende werkterrein in doorklinken. Die poets je niet zomaar weg. De gemeente maakt een pragmatische tussenstap door het beleidsneutraal bundelen en vereenvoudigen van alle verordeningen fysieke leefomgeving, waarbij de procedures worden gelijkgetrokken. De gebundelde verordening staat los van de bestemmingsplannen. Wel wordt onderzocht of een koppeling met het bestemmingsplan kan worden gemaakt bij aanwijzingsbesluiten voor speciale gebieden, zoals hondenlosgebied of marktgebied. Op deze wijze wordt de relevante informatie over de fysieke leefomgeving bij elkaar gebracht.

Vervolgens moet het motief van de regeling aansluiten bij het bestemmingsplan. Dat is niet altijd met een schaarstje te knippen. Een verordening over cameratoezicht heeft betrekking op het openbaar gebied en is fysiek van aard. Omdat de doelstelling openbare orde en sociale veiligheid is, lijkt de aansluiting niet optimaal. Regels voor evenementen hebben zowel een fysieke component (locatie) als de component openbare orde en veiligheid. Dit kan leiden tot splitsen van regels over bestemmingsplan en APV. Bij de integratie van regels kunnen ook meer juridische belemmeringen optreden: zaken waarvoor alleen de burgemeester bevoegd is, kunnen niet in het bestemmingsplan worden opgenomen, omdat de raad of het college van B&W daarvoor bevoegd gezag zijn. Dit geldt voor regels over openbare orde. Ook kan het rechtskarakter van de regeling niet passen bij het bestemmingsplan, zoals een individuele beschikking.

Enkele voorbeelden van integratie van regels

Een deel van de gemeentelijke verordeningen van de gemeente Alphen aan den Rijn is in het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost verwerkt. Het bestemmingsplan onderscheidt bepalingen voor zorgplicht (formulering voor algemene zorgplicht), gedogen (het toelaten van o.a. borden voor het verkeer, gebruik van een vaste ligplaats), gebod (onderhoud van sloten, tegengaan van ijsvorming) en vooral voor verbod (zowel een absoluut verbod als handelingen die verboden zijn zonder omgevingsvergunning). De verbodsbepalingen gaan over tal van onderwerpen, zoals het slopen van gebouwen, reclame, uitzichtbelemmering bij parkeren, inrichten horecaterrassen, stoken van vuur etc.

Het bestemmingsplan Bloemendalerpolder in Weesp geeft regels voor aan-huis-gebonden bedrijven in samenhang met wonen, in het bestemmingsplan Kernen gemeente Dalfsen 2016 staan regels voor het vellen van houtopstanden, de gemeente Almere neemt voor Almere

¹⁷ De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, alsmede een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Centrum Weerwater – Floriade delen van de gemeentelijke regels voor zwerfafval, uit de APV over bouwen, brand en markten op.

Meerwaarde is dat wij de inspiratie vinden om fris naar de regels te kijken: kan het minder, kan het duidelijker en kan het begrijpelijker voor een gewone lezer. Wij gaan regels schrappen voor vergunningen die vrijwel nooit worden aangevraagd, regels over activiteiten die bij vrijwel elke bestemming voorkomen gaan wij bundelen per activiteit in plaats van ze bij elke bestemming te herhalen.

7.3.4 Flexibiliteit

Het huidige omgevingsrecht leidt in veel gevallen tot gedetailleerde ruimtelijke plannen, die passen bij de blauwdrukplanning uit de tijd voor de financiële en economische crisis. Een gedetailleerd plan lijkt zekerheid te bieden aan belanghebbenden. De studie 'rechtszekerheid door flexibiliteit'¹⁸, waarin onderzoek is gedaan naar de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onder de Chw, betoogt dat deze zekerheid schijn is. In de praktijk blijkt vooral 'zeker' dat wijziging of afwijking van het plan nodig is om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Als de blauwdruk niet meer haalbaar of wenselijk is, dan zit het gedetailleerde plan in de weg. Met als gevolg dat afwijken de hoofdregel wordt, om op nieuwe keuzen in te kunnen spelen.

De studie signaleert dat het reguliere bestemmingsplan voornamelijk procedurele zekerheid biedt met formele procedures (zienswijzen, beroep). Bij de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte komt meer nadruk te liggen op materiële zekerheid (ontwikkelen binnen van te voren vastgestelde kaders) en informele procedures (vooroverleg, participatie). Zie voor participatie ook het hoofdstuk 9 over cultuur. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de materiële flexibiliteit in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, waardoor het plan meer ruimte biedt aan toekomstige ontwikkelingen.

Flexibiliteit en rechtszekerheid: bevindingen van enkele projecten

Er is daadwerkelijk flexibiliteit gecreëerd in het naast elkaar bestaan van verschillende activiteiten zoals wonen en bedrijvigheid.

De ontwikkeling van het terrein vindt plaats met een flexibele aanpak. Naast een langere uitvoeringsduur en verschuiving van kostenverhaal is ook de mogelijkheid geboden dat beleidswijzigingen van de raad doorwerken in het plan.

Het werken met beleidsregels in het plan voor het buitengebied biedt een goede balans van vastleggen zonder direct in te leveren op flexibiliteit. Wel vraagt de uitwerking nog wat denkwerk. Welstand regelen wij straks via het omgevingsplan met een beleidsregel.

Inzet was om met open normen te werken om meer flexibiliteit te verkrijgen. Vanwege de wens uit de omgeving om meer zekerheid en de laddertoets zijn echter toch geen open normen in het plan opgenomen. Wel is een flexibel plan opgesteld zonder een vast eindbeeld.

Bij alle plan- of beleidsregels geldt dat duidelijkheid een belangrijk criterium is, zodat voor iedereen duidelijk is wat de regel inhoudt en kan worden vastgesteld wanneer wel of niet aan de regel is voldaan. Hiermee zijn zowel de rechtszekerheid als de uitvoerbaarheid gebiedend.

Enkele van de hiervoor genoemde experimentele regels, zoals over de looptijd van het plan en fasering van onderzoek, dragen bij aan flexibiliteit en uitnodigingsplanologie. Deze paragraaf legt de nadruk op voorbeelden waarbij flexibiliteit wordt verkregen door het gebruik van beleidsregels, de bestemmingsplanactiviteit en ook het werken met delegatie aan de raad of het college van B&W.

Meegaan met hightech in Eindhoven

Strijp-T in de gemeente Eindhoven, een voormalige productielocatie van Philips, wordt omgevormd tot innovatief hightech bedrijventerrein. Het verouderde bestemmingsplan laat alleen (industriële) bedrijvigheid toe. In de nieuwe opzet lopen functies door elkaar en verandert de samenstelling continue: een stedelijk 'ecosysteem' waarin de verscheidenheid aan functies meerwaarde heeft. De bedrijven die op Strijp-T passen laten zich niet in hokjes van de VNG-bedrijvenlijst indelen – ze bestaan nu nog niet. Vaak gaat het om een combinatie van een innovatieve 'laboratorium' achtige setting met kantoorfuncties. De gemeente vraagt de ontwikkelaar een bestemmingsplan voor te bereiden. Voorbeelden van de nieuwe vragen naar flexibiliteit zijn:

- Hoe kom je van de oude toelatingsplanologie via de huidige uitnodigingsplanologie naar de toekomstige actorenplanologie?
- Op welke manier kan het plan de nieuwe 'laag' van ict inpassen (denk aan 'the internet of things')?
- Is een modelmatige benadering van bijvoorbeeld geluid nog van deze tijd? Met ict kan de werkelijke situatie continue worden bepaald.

Bij het toepassen van beleidsregels stelt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte open regels aan bijvoorbeeld parkeren, welstand, bouwen of een ander onderwerp zonder daarbij in het plan eenduidige normen te stellen. Duidelijkheid en daarmee ook rechtszekerheid wordt verkregen met de verwijzing naar beleidsregels van de raad of het college van B&W waarin wel toetsbare normen zijn opgenomen. Aanpassing van die normen is mogelijk zonder planwijziging. Op die manier ontstaat flexibiliteit.

De gemeente Noordwijkerhout scheidt met het gebruik van de 'bestemmingsplanactiviteit' een regeling die flexibiliteit vergroot en tegelijk met een toets zekerheid inbouwt. Met de bestemmingsplanactiviteit kan formeel worden geëxperimenteerd met ingang van de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. De gemeente Noordwijkerhout loopt op deze mogelijkheid vooruit in het ontwerp omgevingsplan Bavoterrein. Het ontwerpplan geeft als omschrijving: 'activiteit waarvoor in het omgevingsplan een vergunningplicht is gecreëerd en regels zijn gesteld, op basis van het bepaalde in artikel 2.1 lid 1 sub c en sub g Wabo'. Het ontwerp-

¹⁸ Rechtszekerheid door flexibiliteit, Duncan van den Hoek – Masterthesis Spatial Planning, Utrecht augustus 2017

plan bevat voor transformatiegebieden een flexibel karakter met diverse toegelaten activiteiten die een initiatiefnemer, binnen voor bouwen en gebruik gestelde randvoorwaarden, ruimte geeft om tot een invulling te komen. De gemeente toetst een initiatief voor het starten of wijzigen van gebruik en beslist via een vergunning of de gewenste invulling voldoet aan het gemeentelijke beleid inclusief de daarin opgenomen randvoorwaarden. De gemeente combineert de bestemmingsplanactiviteit met beleidsregels, door de norm waaraan het gebruik moet voldoen niet (geheel) in het plan zelf vast te leggen, maar in beleidsregels. Het gebruikmaken van de bestemmingsplanactiviteit biedt een nader afwegingsmoment om te beoordelen of aan de open normen wordt voldaan. Praktische ervaring met de toepassing is nog niet opgedaan. Het gaat immers om een ontwerpplan, waarin vooruit wordt gelopen op het in werking treden van de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Inmiddels zijn er bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte in voorbereiding of in ontwerp vastgesteld waarin het instrument van de bestemmingsplanactiviteit is opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld het ontwerp Omgevingsplan Binckhorst van de gemeente Den Haag en het ontwerp Omgevingsplan Buitengebied Borsele 2018 van de gemeente Borsele.

Flexibiliteit in het ontwerp omgevingsplan Bavoterrein, gemeente Noordwijkerhout

De gemeente Noordwijkerhout regelt in het ontwerp omgevingsplan Bavoterrein het 'bouwen, gebruik en aanleggen' van de transformatie van het Bavoterrein, een voormalige psychiatrische inrichting. Het plangebied kent de functies Groen, Transformatiegebied I, Transformatiegebied II en Wonen. Naast reguliere regels benut de gemeente in het plan de experimenteerruimte van de Chw vooral voor het regelen van het 'gebruik en bouwen'. Voor het beginnen en/of veranderen van gebruik zijn binnen de verschillende functies activiteiten benoemd die hetzij direct (zonder melding of omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit), na een melding of na het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit zijn toegestaan. Bij de randvoorwaarden die gelden bij de beoordeling van de gewenste activiteiten, zowel bouwen als gebruik, en de daarbij gebruikte open normen, wordt gebruik gemaakt van beleidsregels. Om een kader te kunnen geven aan de voorgenomen transformatie is een beeldkwaliteitsplan met bijbehorende spelregelkaart (als één van de instrumenten van het beeldkwaliteitsplan) opgesteld. Het beeldkwaliteitsplan stelt randvoorwaarden aan de architectonische en stedenbouwkundige uitwerking van het stedenbouwkundig plan. Hierin wordt aangegeven welke visuele kwaliteitseisen de bebouwing op het Bavoterrein moet hebben. In het beeldkwaliteitsplan zijn de architectonische en visuele randvoorwaarden opgenomen voor de uitwerking van de plannen. Tezamen vormen de spelregelkaart en het Beeldkwaliteitsplan het kader voor kwalitatieve toetsing van de bouwplannen voor het Bavoterrein. Hierin zijn nadere eisen opgenomen voor stedenbouw, architectuur en openbare ruimte, groenstructuren en waterstructuren (zoals het aantal bouwlagen, rooilijnen, percentage water/groen per woningbouwveld), die gekoppeld zijn uit de woningbouwvelden. Deze producten zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit gelden extra procedureregels, waarbij voorafgaand aan

de aanvraag een positief advies dient te zijn afgegeven door het kwaliteitsteam binnen de gemeente. Verder is daarin beschreven hoe de beoordeling en toetsing aan beleidsregels plaatsvindt. Verder is een planregel opgenomen voor tijdelijk gebruik van de gronden binnen de bestemming Woongebied voor activiteiten gericht op cultuur en ontspanning alsmede evenementen zolang de gronden nog niet zijn ontwikkeld.

De eerder genoemde studie 'Rechtszekerheid door flexibiliteit' concludeert dat de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte globaler en meer flexibel zijn dan reguliere bestemmingsplannen. De plannen (met verbrede reikwijdte) bevatten beoordelingsregels voor toekomstige activiteiten, zodat niet bij elke nieuwe ontwikkeling een wijziging of afwijking van het plan nodig is. Bij deze conclusie wordt wel opgemerkt dat de populatie van de plannen mogelijk niet representatief is voor alle situaties en bestemmingsplannen. Immers gemeenten hebben zich voor de Chw vaak aangemeld met gebieden die zij met uitnodigingsplanologie tot ontwikkeling willen brengen. Een globaal en flexibel plan ligt dan voor de hand.

De schijnwerkelijkheid van het bouwvlak

Bouwvlakken in het bestemmingsplan buitengebied introduceren een papieren schijnwereld. Ga in het veld maar eens kijken naar de grens van het bouwvlak. Wat blijkt: die is niet te zien. De grens is vaak arbitrair getrokken. Door de bouwvlakken los te laten en kwaliteitseisen te stellen kunnen flexibiliteit, realisme en kwaliteit samengaan. De gemeente Rijssen-Holten is op zoek naar de juiste juridische formulering.

Een bijzonder fenomeen, dat ook te maken lijkt te hebben met het grensvlak van rechtszekerheid en flexibiliteit is de 'commissie', 'deskundige' of 'regisseur' die betrokken wordt bij het vormgeven, toetsen en mogelijk ook bij het instemmen met een initiatief. Het valt op dat een aantal gemeenten deze constructie in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte invoert om enerzijds de initiatiefnemer te helpen zijn plan binnen de regels te krijgen en anderzijds om het bevoegd gezag te adviseren bij de besluitvorming over goedkeuring. Deze constructie was nog niet eerder opgevallen en wordt hier zonder veel verdieping gemeld.

Een commissie tussen initiatief en bevoegd gezag

- De gemeente Beuningen werkt met een Commissie Leefomgeving. Een positief advies van die commissie is een indieningsvereiste bij de omgevingsvergunning en de melding. Bijzonder daarbij is dat de commissie bestaat uit een burgerpanel.
- Voor het Bavo-terrein werkt de gemeente Noordwijkerhout met een commissie ruimtelijke kwaliteit. Wat ze ook (willen) vormgeven als een verplicht advies bij vergunning dan wel melding.
- Voor Oosterwold wijst de gemeente Almere de gebiedsregisseur aan. Dat is een facilitator die namens de overheden initiatiefnemers ontvangt en voorziet van de benodigde informatie, plannen beoordeelt en aanwijzingen geeft om tot een volwaardige vergunningaanvraag te komen. De Raad van State verwijst met instemming naar deze functionaris omdat een gebiedsregisseur de kaveluitgifte en de

verlening van omgevingsvergunningen monitort. Een initiatiefnemer hoeft niet eerst een gedetailleerd onderzoek te verrichten om te weten te komen of voor een bepaald bouwvoornemen een omgevingsvergunning kan worden verleend.

- Voor de Hembrug stelt de gemeente Zaanstad een geluidsarchitect aan.
- De gemeente Hillegom overweegt de instelling van een integrale Commissie Leefomgeving om initiatieven integraal te kunnen beoordelen en maatwerk te bieden aan initiatiefnemers.
- Het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Betonson in de gemeente Giessenlanden kent een commissie waarin onder meer betrokkenen van de dorpsraden zitten.
- De gemeente Eindhoven overweegt een 'Comité Strijp T' (met vertegenwoordigers van de eigenaar, gemeente en markt) te laten beoordelen of bedrijven in het beoogde concept voor de gebiedsontwikkeling van Strijp-T passen. Het Comité zou advies geven aan het college van B&W of een bedrijf zich mag vestigen. De juridische basis is nog in ontwikkeling.

7.4 Eén bestemmingsplan voor het hele grondgebied

De meeste experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte beslaan een projectgebied of een specifiek deel van de gemeente (buitengebied of de kern). Daarnaast richten twintig gemeenten het experiment op hun hele grondgebied. Deze paragraaf gaat in op enkele specifieke punten van het opstellen van grondgebied dekkende plannen (in een korte schrijfwijze ook wel aangeduid met één bestemmingsplan).

De eerste reeks experimenten voor één bestemmingsplan is onderdeel van de 8^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Zeven gemeenten hebben sinds 2014 de mogelijkheid om voor de hele gemeente een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dat is deze gemeenten van het eerste uur overigens nog niet gelukt. Wel is voor een klein deelgebied in de gemeente Venlo een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld (zie ook paragraaf 6.3.1). Ook hebben andere gemeenten voor een deel van het grondgebied een bestemmingsplan verregaand in voorbereiding. Breda heeft bijvoorbeeld in oktober 2017 voor een deelgebied een voorontwerp gepubliceerd, Oldenzaal en Venlo hebben een voorontwerp voor eind 2017 in de planning staan en Deventer voor 2018. De gemeente Soest¹⁹ heeft veel energie gestopt in het maken van een viewer, vooruitlopend op het plan. Meerssen doorloopt eerst een visietraject voordat het bestemmingsplan wordt opgesteld. De voormalige gemeente Bussum heeft het gemeentebrede experiment stilgelegd vanwege de fusie met de gemeenten Naarden en Muiden.

Gebruiksvriendelijke viewers

De gemeente Soest heeft met inbreng van tal van deskundigen een prototype gebouwd van een 'viewer': digitale toegang tot het omgevingsplan. In een pop-up lab is de viewer door toekomstige gebruikers getest. Een verrassende uitkomst was dat een aantal gebruikers helemaal niet zit te wachten op open normen. Open normen roepen vragen op. De indruk bestaat dat de gebruiker afhankelijk wordt van het beleid van de gemeente. Men meent dat heldere gesloten normen veel sneller duidelijk maken of een initiatief valt te realiseren. Het prototype heeft twee functionaliteiten. Ten eerste de 'plannerfunctie'. Via beslisbomen kan worden nagegaan of voor een initiatief een vergunning nodig is. De viewer kent ook een 'rapportfunctie' waarmee alle regels die gelden voor een bepaald perceel kunnen worden opgeroepen. De gemeente brengt de viewer breed in discussie met de ambitie om de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsplan een stap verder te helpen.

Ook de gemeente Rijssen-Holten heeft met veel eigen inzet en steun van een klein plaatselijk ict-bureau een redelijk werkbare oplossing gevonden voor de elektronische beschikbaarheid van hun plan voor het buitengebied. Wel bewerkelijk en in de continuïteit kwetsbaar. De viewer geeft de gebruiker direct inzicht in de noodzaak een vergunning aan te vragen en wijst dan direct door naar het omgevingsloket om de vergunning aan te vragen.

Niet elke gemeente ontwikkelt een oplossing op maat. De gemeente Breda is vanwege de kosten gestopt met een eigen viewer. De zorg over de wijze van publicatie wordt breder gedeeld: de gewenste eenvoudige toegankelijkheid blijkt op dit moment heel lastig te realiseren.

De gemeenten die vanaf 2016 zijn begonnen hebben eind 2017, begin 2018 de publicatie van een voorontwerp gepland, meestal voor een deelgebied of pilot (Lopik, Amersfoort, Veere, Kampen en Utrecht). Bij de overige gemeenten (Stadskanaal, Peel en Maas, Heerlen, Berg en Dal en Zeist) vraagt de voorbereiding nog tot tenminste halverwege 2018. Alleen de gemeente Dalfsen loopt veel harder en heeft al een plan vastgesteld.

Zeker de gemeenten, die voor het hele grondgebied een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opstellen kenmerken het experiment vaak als een leertraject. Naast het product (het bestemmingsplan) zien deze gemeenten als belangrijk resultaat dat hun organisatie kennis en ervaring opdoet met een andere manier van werken die past bij de Omgevingswet.

Toewerken naar de situatie onder de Omgevingswet

Met het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bereiden wij de organisatie voor op de komst van de Omgevingswet. Het experiment levert zeker meerwaarde op. Het vertrouwen om regels los te laten moet langzaam groeien. Er blijkt dat per locatie heel veel regels gelden. Dat brengt discussie op gang over nut, noodzaak en samenhang.

¹⁹ In de gemeente Soest is wel het bestemmingsplan voor Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord gereed gekomen, zie paragraaf 5.3

De integratie van regels is niet makkelijk. In juridisch opzicht is niet altijd duidelijk welke regels in het omgevingsplan een plek kunnen krijgen. Ook verschilt het abstractieniveau. Hoe integreer je nog weinig concrete regels voor nieuwe onderwerpen (klimaatadaptatie, energietransitie, gezondheid) met ver uitgewerkte regels voor bijvoorbeeld erfgoed en externe veiligheid?

Wij zijn organisatiebreed aan het kijken hoe wij kunnen gaan werken met de Omgevingswet. Een groep medewerkers neemt de werkprocessen onder de loep. In de zogenoemde vrijdagochtendgroep wisselen wij kennis en ervaringen uit. De groep is heel divers, de werkvormen creatief. Wij geven ook intern cursussen. Eigen juristen geven een cursus om te leren werken met, niet volgens de regels / formuleren in doelen, in plaats van regels. De omgeving moet niet één avond worden betrokken, wij willen toe naar een continue proces met bijvoorbeeld een digitaal platform.

De gemeenten stellen niet in één keer het allesomvattende plan op. Dat gaat vrijwel altijd in stappen, waarbij verschillende strategieën in omloop zijn. De meeste gemeenten beginnen met een pilot in een enkel deelgebied of met pilots van verschillende soorten deelgebieden om ervaring op te doen. De gedachte is dat zij de ervaringen benutten bij het volgende deelgebied en stapsgewijs tot een gemeentebreed bestemmingsplan komen. In Deventer wordt deze werkwijze ook gevolgd. Bovendien wordt de integratie van de verordeningen losgekoppeld van het plan. De gemeente bundelt alle relevante lokale verordeningen in een afzonderlijk document naast het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie ook paragraaf 6.3.4, onder integratie verordeningen).

Expeditie Deventer: stapsgewijs toewerken naar het omgevingsplan

De gemeente Deventer heeft onder de naam Expeditie Deventer een stappenplan uitgezet voor de invoering van de Omgevingswet. Het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte is een belangrijk onderdeel van deze ontdekkingsreis. Expeditie Deventer is gestart met de actualisering van de bestemmingsplannen. Dat traject is in 2012 afgerond. Ook is toen een actueel bestemmingplan voor het buitengebied vastgesteld. In 2016 waren alle plannen in de gemeente digitaal beschikbaar volgens één standaard. Op dat digitale spoor zet de gemeente verder in. Eind 2017 komt het resultaat van een pilot 'Beter benutten van basisregistraties' beschikbaar waarin de gemeente in overleg met onder meer het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Kadaster onderzoek doet naar de beste digitale basis voor de plannen. De volgende stap bestaat uit de bundeling van alle verordeningen voor de fysieke leefomgeving. Ook wordt in 2018 een nieuw bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld voor het stedelijk gebied. In dat plan wordt gebruik gemaakt van de verkenningen die worden uitgevoerd voor de op te stellen Omgevingsvisie Deventer. Deze visie zal in 2018 of 2019 gereed komen. De gemeente heeft dan veel voorwerk verricht en een basiskamp ingericht, zodat in 2021, als Omgevingswet van kracht is, de laatste stap gezet kan worden naar een full swing omgevingsplan.

Een eigen strategie volgt de gemeente Dalfsen. De gemeente is pas ingestapt in de 14^e tranche (oktober 2016) en heeft al in juni 2017 voor de hele gemeente een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld, gesplitst in twee besluiten: kernen en buitengebied. Het plan voor de kernen is onherroepelijk, tegen het plan voor het buitengebied loopt een beroep, maar dat heeft geen betrekking op het experiment. Bijzonder van het experiment in Dalfsen is de thematische aanpak. De gemeente voegt telkens nieuwe thema's toe aan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waardoor het plan in stappen wordt verrijkt. De gemeente kende al de systematiek van een jaarlijks verzamelplan, waarmee in één 'batch' diverse aanpassingen in het liggende plan worden opgenomen (apart voor kernen en buitengebied). In 2017 is dit verzamelplan gepromoveerd tot bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In het plan voor de kernen is daar bij wijze van experiment het thema duurzaamheid aan toegevoegd. Zie voor meer informatie over het plan Dalfsen in het hoofdstuk 8 over duurzaamheid en in hoofdstuk 9 over cultuur.

Een paar gemeenten benoemt nadrukkelijk een discrepantie tussen de omvangrijke vernieuwing van het omgevingsrecht met begrippen als integraliteit, transformatie en flexibiliteit enerzijds en de huis-, tuin- en keukenplanologie van beheergerichte omgevingsplannen aan de andere kant. De gemeente Soest heeft ondervonden dat de gebruikers, zoals aannemers, makelaars, architecten en particulieren, helemaal niet zitten te wachten op open normen en grote woorden. Ze willen heel gewoon een helder toetsingskader waarop ze hun plannen voor een uitbouw, bijgebouw, dakkapel, installatie voor warmte- en koude opslag en andere eenvoudige aanpassingen kunnen baseren. De gemeente wil dit verschil in benadering onder meer overbruggen met digitale toegang tot de plannen. De gemeente Utrecht stelt dat de vragen over de uitvoering van de Chw en de communicatie over de Omgevingswet vooral sturen op vernieuwing bij gebiedsontwikkeling. De pilot gaat echter over de hele gemeente Utrecht. In minimaal 80% van de gemeente Utrecht gebeurt 'niets'. Voor die gebieden zoekt de gemeente vooral naar een doelmatige, begrijpelijke en waar mogelijk uniforme regeling. Pas als vervolgens de grote ontwikkellocaties aan bod komen, loopt de gemeente de in wat zij noemen de hele 'trukendoos' van de Chw na op bruikbare instrumenten.

7.5 Milieueffectrapportage

Aan de projectleiders van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is gevraagd of een Milieueffectrapport (MER)²⁰ wordt opgesteld. Van de respondenten onderbouwt 40% het besluit met een MER, bijna de helft stelt geen MER op en 10% weet nog niet zeker of een MER zal worden opgesteld. Daarmee heeft een belangrijk deel van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte te maken met de milieueffectrapportage. De Omgevingswet bevat een regeling voor milieueffectrapportage die nauw aansluit op de vereisten vanuit de EU-regelgeving. De contouren van de regeling zijn daarmee niet wezenlijk anders dan het huidige wettelijke kader. Vooruitkijkend naar de invoering van de Omgevingswet is derhalve niet de m.e.r.-regelgeving zelf interessant, maar vooral de toepassing. Hoe sluit milieueffectrapportage aan bij de vernieuwende gedachten van de Omgevingswet, zoals de verbreding van de reikwijdte, de flexibiliteit bij de invulling van het plan, monitoring en participatie.

De Commissie voor de milieueffectrapportage begeleidt in 2016 en 2017 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een tiental pilots om meer inzicht te verkrijgen in de rol van de Commissie en de toepassing van milieueffectrapportage bij de vernieuwing van het omgevingsrecht. Onder deze pilots zijn diverse bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte²¹. Over de pilots wordt begin 2018 gerapporteerd. Als tussenstand komt informatie naar voren uit onder meer de toetsingsadviezen van de Commissie. De tussenstand wordt samengevat onder de trefwoorden integrale kwaliteit, monitoring en participatie.

Het leerproces leidt onder meer tot nieuwe begrippen en woorden, die weergeven dat de milieueffectrapportage gaat veranderen. Die wijziging komt niet voort uit de juridische formulering van de m.e.r.-regelgeving, maar door de frisse wind die waait in de experimenten. Het veranderde perspectief leidt tot termen als leefomgevingsfoto, dynamische monitoring, botsproeven, dashboard en spelregelkaders.

Integrale kwaliteit

De verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan betekent dat meer onderwerpen in het onderzoek worden betrokken en dat gepoogd wordt om deze onderwerpen ook meer in samenhang te bezien. De gemeente Den Haag heeft in het plan voor de Binckhorst de

beperkte milieuopectiek ook in de naamgeving verlaten en spreekt over een OER (omgevingseffectrapportage). Het onderzoek in de pilots met milieueffectrapportage krijgt een bredere scope met onderwerpen als klimaatadaptatie, energietransitie en gezondheid. Op zich is het onderwerp gezondheid niet nieuw, wel de samenhangende beschouwing. Zo blijkt bij het onderzoek in de gemeente Boekel dat gezondheid niet voldoende in beeld is als elk gezondheidsaspect afzonderlijk wordt getoetst. Immers ook als elke afzonderlijke norm voor geluid, stank en stof wordt gehaald, dan nog kan de combinatie tot gezondheidseffecten leiden.

De integraliteit komt in de pilots ook tot uitdrukking in een heel andere benadering. Een traditioneel MER beschrijft alternatieven en geeft een zo compleet mogelijk overzicht van de effecten op tal van onderwerpen ten opzichte van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling van het gebied. Die registratie van effecten met plussen en minnen vormt de kern van het gebruikelijke milieuonderzoek. In de pilots is echter veelal geen sprake van vastomlijnde alternatieve plannen, maar van de uitnodiging om het gebied te ontwikkelen. Het hangt van de initiatieven af hoe die ontwikkeling zal uitpakken. Milieueffectrapportage is dan geen toets-, maar een ontwikkelinstrument. Om aan die ontwikkeling sturing te geven moet de gemeente wel een ambitie formuleren voor de kwaliteiten en functies die zij in een gebied wil realiseren. Het MER onderzoekt vervolgens wat binnen die gewenste kwaliteiten aan mogelijkheden bestaan en welke ingrepen en ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Dat onderzoek kan in de vorm van botsproeven plaatsvinden, waarin denkbare ontwikkelingen worden geconfronteerd met het wensbeeld. Waar dat spaak loopt kan het onderzoek aanleiding zijn om spelregels voor de ontwikkeling vast te stellen. Die kunnen rechtstreeks in het plan terecht komen, of meer flexibel in de vorm van open normen met beleidsregels. In het Amsterdamse project Haven-Stad is met behulp van het milieueffectonderzoek ontdekt dat mobiliteit en infrastructuur cruciaal zijn voor de ontwikkeling tot hoogstedelijk gebied met veel woningbouw. Het gebied slijt dicht als de bereikbaarheid met auto's wordt geregeld. Daarom hanteert het plan een heel strenge parkeernorm van 0,2. Dat kan alleen als goede alternatieven met openbaar vervoer, fiets en te voet beschikbaar komen.

Monitoring

In de huidige m.e.r.-praktijk is monitoring weliswaar een verplicht onderdeel, maar in werkelijkheid veelal een dode letter. Hier lonkt een veel dynamischer perspectief. De kennis over de omgevingskwaliteit is niet statisch, maar kan een belangrijke functie krijgen bij het opstellen en het uitvoeren van het plan. Het geleidelijk, organisch, invullen van een gebied gaat immers gepaard met niet geheel te voorziene veranderingen in omgevingskwaliteit. Wat die veranderingen zijn moet dan min of meer permanent bekend zijn om de toegevoegde effecten van de volgende stap in de ontwikkeling te kunnen bepalen. Dat past ook bij de gedachte onderzoek zoveel mogelijk te verschuiven naar het moment dat zich een concreet initiatief aandient. Dan kan precies worden vastgesteld wat de effecten zijn en kan de vergunning daarop worden toegesneden. De omgevingsfoto moet telkens worden gemaakt, waarbij kan

²⁰ Niet bekend is welke projecten m.e.r.-plichtig zijn, en welke projecten de procedure vrijwillig volgen.

²¹ De pilots met m.e.r. en het nieuwe omgevingsrecht betreft de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte Haven-Stad in Amsterdam, Binckhorst in Den Haag, Park 21 in de gemeente Haarlemmermeer en de buitengebied van de gemeenten Holten-Rijsen, Boekel en het gebied Boarnsterhim in Leeuwarden. Daarnaast vindt ook een pilot plaats in het ontwikkelingsgebied Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen in de gemeente Terneuzen en bij het opstellen van een aantal omgevingsvisies.



worden ingezoomd op de plek waar zich de wijziging gaat voordoen. Een digitaal systeem kan behulpzaam zijn bij het voor iedereen beschikbaar stellen van de kennis over de omgeving. Hier dienen zich mogelijkheden aan om de 'viewer' waarmee het plan wordt ontsloten en de digitale ontsluiting van monitoringinformatie samen te brengen.

Participatie

In de huidige m.e.r.-praktijk heeft het onderzoek vaak een technocratische inslag. Informatie wordt verzameld volgens de technische specificaties die horen bij de normering van de wetgeving voor milieu en natuur. Het onderzoek kent een specifieke methodiek, de rapportage hanteert een kenmerkend jargon en is vooral voer voor specialisten. Ook wordt het onderzoek uitgevoerd op het moment dat een plan klaar is voor de finale besluitvorming en het MER wordt gezien als een belangrijk 'bewijsstuk' bij juridische procedures over het plan.

In de denkwijze van de Omgevingswet vindt participatie in een zo vroeg mogelijke fase van de planvorming plaats en staan burgers en bedrijven centraal. Om een belangrijke rol te kunnen spelen in de participatie, moet het m.e.r.-onderzoek eerder in de dialoog met de omgeving worden benut en moet het beter aansluiten bij de beleving van de belanghebbenden. Minder techniek, jargon en normstelling, meer gericht op activiteiten en begrip van de leefomgeving. Wat betreft de timing van het m.e.r.-onderzoek is de constatering dat een vroegtijdige betrokkenheid bij het ontwerp de kwaliteit van de planontwikkeling verhoogt. Bij een dynamische gebiedsontwikkeling

past participatie ook bij de realisatie. Pilots die juist dit aspect benadrukken lopen nog.

Veranderende werkwijze Commissie m.e.r.

Uit de pilots blijkt dat het vroegtijdig betrekken van de Commissie m.e.r. belangrijke meerwaarde heeft. De effectiviteit van het (tussen) advies neemt toe als aanbevelingen vanaf het begin bij het plantraject kunnen worden betrokken. Dat geldt bijvoorbeeld het benutten van de m.e.r.-procedure in een vroeg stadium bij de participatie met de omgeving. De Commissie vraagt veelvuldig aandacht van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer voor het denken vanuit ambities en doelstellingen. Dat is een manier om gericht kansen te benutten bij het verbeteren van de omgevingskwaliteit. Vanuit kennis en overzicht vraagt de Commissie aandacht voor nieuwe onderwerpen zoals gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie, energietransitie. Verder denkt de Commissie mee over de inzet van m.e.r. als dynamisch instrument. Dan gaat het om het toetsen van ontwikkelingen in de realisatiefase aan omgevingswaarden en om het gebruik bij monitoring.

7.6

Een voorbeeld: Haven-Stad en Sloterdijk I Mediacollege

Een nieuwe aanpak: van ambitie tot realisatie

Haven-Stad is het noordwestelijk (haven-)gebied van Amsterdam binnen de Ring A10. Volgens de Ontwikkelstrategie Haven-Stad worden de komende decennia in dit gebied tussen 40.000 en 70.000 nieuwe woningen aan de stad toegevoegd en ook nog eens 45.000 tot 50.000 arbeidsplaatsen. Om hoge bebouwingsdichtheden tot stand te brengen in een gebied met een forse milieubelasting haalt de gemeente Amsterdam alles uit de kast. In het oog springen de inzet op gezondheid, de verfrissende opzet van het milieuonderzoek en het gebruik van wat de gemeente noemt innovatief juridisch instrumentarium. Het eerste ruimtelijk plan dat onder deze nieuwe werkwijze tot stand komt is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Sloterdijk I Mediacollege.

Planontwikkeling in Haven-Stad

De gemeente heeft een Ontwikkelstrategie Haven-Stad opgesteld in nauwe wisselwerking met MER-onderzoek. De gemeenteraad heeft de Ontwikkelstrategie eind 2017 vastgesteld. Het MER is in de procedure gekoppeld aan het eerste bestemmingsplan dat in Haven-Stad onder deze paraplu in procedure is gebracht. Het gaat om een – op de schaal van Haven-Stad – klein plangebied Sloterdijk I – Mediacollege, waarvoor in juni 2017 het ontwerpbestemmingsplan samen met het MER Haven-Stad ter inzage is gelegd. Het plangebied Sloterdijk I – Mediacollege krijgt de bestemming voor de functie onderwijs, voor 400 woningen en commerciële functies. Het overgrote deel van Haven-Stad moet in de komende decennia op basis van nieuw vast te stellen bestemmings- / omgevingsplannen tot ontwikkeling worden gebracht. Het MER, dat actueel zal worden gehouden (levend-MER), is op het hele gebied Haven-Stad van toepassing. De experimenteerbepalingen van de Chw gelden voor deelgebieden die de komende tien jaar worden aangepakt.

De gemeente Amsterdam hanteert vier ambities bij de ontwikkeling van Haven-Stad. De transformatie van Haven-Stad leidt tot het toevoegen van veel nieuwe woningen en nieuwe arbeidsplaatsen. De eerste ambitie is het bereiken van een hoogstedelijk gemengd gebied. Daarbij wil de gemeente de bereikbaarheid vanuit de stad en de regio waarborgen, tot een duurzame invulling komen en een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving tot stand brengen. Om voor deze ambities de juiste keuzen te maken in de Ontwikkelstrategie Haven-Stad is een Milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het MER toetst, naast de effecten op de vier ambities ook de mogelijke impact van de plannen en maatregelen op de bestaande bedrijvigheid. Het MER Haven-Stad is anders dan de meeste milieueffectrapportages. Geen brei aan alternatieven voorzien van plussen-en-minnen per milieuthema's, maar compacte beoordelingen voor de vier ambities en voor de bestaande bedrijvigheid. Dat mondt uit in een begrijpelijk en leesbaar rapport. Wel ontstaat weer snel nieuw jargon zoals: leefomgevingsfoto, dashboard, spelregelkader, levend MER en compensatie. Deze termen worden in het kader van uitleg voorzien.

Samenhang Ontwikkelstrategie - MER - bestemmingsplan

Het MER Haven-Stad brengt voor de vier gemeentelijke ambities (hoogstedelijk, bereikbaar, duurzaam, gezond) en voor de impact op de bestaande bedrijvigheid in een dashboard overzichtelijk in beeld hoe keuzen uitwerken. Als meest sprekend voorbeeld: de hoofdkeuze voor mobiliteit omvat verschillende pakketten met maatregelen. Onderzocht is hoe deze mobiliteitspakketten uitwerken op de ambities. Het dashboard (zie plaatje) maakt in een oogopslag duidelijk dat alleen met de inzet van een maximaal pakket op alle punten een positief resultaat valt te verwachten. Dit inzicht leidt tot de keuze in de Ontwikkelstrategie voor dit maximale pakket met vergaande maatregelen voor fietsinfrastructuur, openbaar vervoer én een maximale parkeernorm van 0,2 voor woningbouw. Het MER maakt duidelijk dat een radicale keuze voor het terugdringen van het autogebruik en -bezit nodig is. Dit betekent onder meer dat slechts plaats is voor een auto op de vijf huishoudens. Met alle maatregelen halveert op termijn het aandeel van het autoverkeer in alle verplaatsingen en blijft Haven-Stad, ook na de enorme toevoeging van woningen, naast bereikbaar, ook gezond leefbaar.

Hoofdkeuze 'Mobiliteitspakket'

	--	-	~	+	++	
A1 Traditioneel						Hoogstedelijk Bereikbaar Duurzaam Gezond Bedrijvigheid
A2 Tram en Fiets						Hoogstedelijk Bereikbaar Duurzaam Gezond Bedrijvigheid
A3 Metro en Fiets						Hoogstedelijk Bereikbaar Duurzaam Gezond Bedrijvigheid
A4 Maximaal						Hoogstedelijk Bereikbaar Duurzaam Gezond Bedrijvigheid

Op soortgelijke wijze komen voor alle ambities hoofdkeuzen met randvoorwaarden en spelregels tot stand. Het hangt van de plek af hoe die uitwerken. Daartoe is de leefomgevingsfoto gemaakt, die per locatie aangeeft wat de beperkingen, aandachtsgebieden en kwaliteiten zijn. Per locatie is aangegeven welke randvoorwaarden (harde eisen volgens het nee, tenzij principe) en spelregels (flexibele kaders volgens het ja, mits principe) gelden. Daarbij is ook vermeld waar saldering of compensatie nodig is om een voldoende kwaliteitsniveau te halen. Om de realisatie te borgen worden randvoorwaarden, spelregels en de compensatie in het bestemmingsplan van een juridische basis voorzien. Weer een voorbeeld uit het mobiliteitspakket: de strenge parkeernorm komt terug in het bestemmingsplan, net als eisen over waterberging binnen het thema duurzaam. De leefomgevingsfoto is niet eenmalig.

Monitoring is essentieel om de vinger aan de pols te kunnen houden en om waar nodig tussentijds bij te kunnen sturen. In wat wordt genoemd een 'levend MER' wordt de leefomgevingsfoto aangepast aan relevante veranderingen (zoals in wetgeving) en ontwikkelingen (planonderdelen die al zijn ingevuld, actuele verkeersstromen, bedrijfsontwikkelingen). Dit geeft informatie om kansen te benutten en bedreigingen aan te pakken.

Waar de gemeente op tal van punten een vernieuwende werkwijze volgt, geldt dat in mindere mate voor 'participatie'. De gemeente sluit aan op het formele besluitvormingsproces en past de participatie verder aan op het abstractieniveau van het te nemen besluit. Dat betekent voor de Ontwikkelstrategie en het MER dat naast het gebruikelijke vooroverleg en de zienswijzeprocedure overleg is gevoerd met de partijen die op het niveau van Haven-Stad van belang zijn. Bij de concrete gebiedsuitwerkingen voert de gemeente overleg met de belanghebbenden in en rondom het plangebied.

Amsterdam bewegende en gezonde stad

Amsterdam stimuleert de gezondheid van haar inwoners; niet op één manier, maar door een combinatie van strategieën en maatregelen. Dat de verantwoordelijke wethouder zowel welzijn, sport als ruimtelijke ordening in zijn takenpakket heeft komt daarbij goed van pas. De combinatie van beleidsinspanningen is terug te vinden in de manier waarop de gemeente in Haven-Stad het speerpunt gezondheid aanpakt. Vanzelfsprekend wordt bekeken hoe de parameters voor lucht, externe veiligheid, geur, magnetische straling en geluid voldoen aan de normen voor een gezonde leefomgeving. Wat de aanpak vooral vernieuwend maakt is het beleid voor gezond gedrag. Gezond gedrag wordt ondersteund met ruimtelijke maatregelen. De keuze in Haven-Stad vóór wandelen en fietsen en tegen de auto is niet alleen ingegeven vanuit de ambitie voor bereikbaarheid. Wandelen en fietsen bevorderen de gezondheid. Verder ziet de gemeente toe op voldoende groen, het tegengaan van hittestress en het stimuleren van zonbescherming. De Amsterdamse doelstelling voor een gezond gewicht voor alle kinderen leidt tot een veelheid aan maatregelen uiteenlopend van het uitbannen van reclame in de metro en een verbod van sportsponsoring met ongezond geachte producten tot de zorg voor speel- en sportvoorzieningen in de openbare ruimte. Telkens meer plekken worden rookvrij, in de buurt van scholen zou geen fastfood te koop moeten zijn en water is gratis te tappen. Deze keuzen voor gezondheid klinken door in Haven-Stad en in het eerste bestemmingsplan voor Sloterdijk I Mediacollege. De GGD Amsterdam ziet de Ontwikkelstrategie en het MER Haven-Stad landelijk als een van de meest vergaande plannen op het gebied van gezondheidsambities, maar houdt ook dan nog wensen over. Vooral 'geluid' vormt in elke hoogstedelijke omgeving een hardnekkig probleem.

Hoewel op termijn de grote lawaaimakers in en nabij het gebied Haven-Stad naar verwachting zullen vertrekken en daarmee het industrielawaai zal afnemen, moet zeker in de eerste fase van transitie rekening worden gehouden met hogere geluidsniveaus. Het toevoegen van woningbouw in een geluidbelaste omgeving vraagt om een flexibel geluidbeleid. Om dit goed te regelen is, als

onderdeel van het MER, een gebiedsgericht spelregelkader opgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat ondanks de hoge geluidsbelasting een zo gezond mogelijke leefomgeving wordt bereikt.

Met het spelregelkader zet de gemeente in op een gevarieerd pakket aan maatregelen en beleidsinstrumenten. De gemeente maakt gebruik van innovatieve wetgeving (Zeehavennorm, Interimwet Stad- en Milieubenadering), die de gemeente passend vindt bij een gemengd gebied met een industrieel karakter. Een hoge geluidbelasting op de gevel wordt niet zomaar toegestaan, er is altijd sprake van verplichte compensatie. Zo is het verplicht om bij een geluidbelasting boven de maximale ontheffingswaarde extra isolatie toe te passen om burengeluid (een van de geluidssoorten waar de meeste klachten over zijn) tegen te gaan en moet een tweede compenserende maatregel worden getroffen. Als het toepassen van dove gevels niet wenselijk is, komt daar nog een verplichte compenserende maatregel bij, die de totale leefomgevingskwaliteit ten goede komt.

Het bieden van een geluidluwe zijde bij een woning is vanuit gezondheidsperspectief een van de meest effectieve en efficiënte geluidmaatregelen. In Haven-Stad zal het niet lukken om alle woningen een geluidluwe zijde te geven. Industrielawaai ligt namelijk als een deken over het hele gebied. Geluid van industrie, weg en spoor komt bovendien van meerdere kanten. In het geval dat een geluidluwe zijde niet lukt, is compensatie in de vorm van extra isolatie ten behoeve van een stille slaapkamer verplicht. De GGD had overigens liever gezien dat stille slaapkamers en extra isolatie tegen burengeluid niet als compensatie maar standaard waren voorgeschreven.

De bewuste keuze om in een 'stoer' gebied te wonen

Wonen in Haven-Stad betekent wonen in -wat wordt genoemd- een stoer stedelijk gebied. Een gebied met activiteiten in de haven. Die activiteiten brengen geluid met zich mee. Bekend is dat niet iedereen even veel last heeft van geluid. Met een vrij eenvoudige vragenlijst kunnen toekomstige bewoners hun gevoeligheid voor geluid inschatten. Verder worden kopers en huurders actief geïnformeerd over de geluidbelasting. Informatie over de geluidbelasting kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de koopcontracten of huurovereenkomsten. Met die informatie én de inschatting van de eigen gevoeligheid kan een aspirant bewoner een bewuste keuze maken om wel of niet in Haven-Stad te gaan wonen. Bij de keuze voor Haven-Stad hoort de acceptatie van enige mate van hinder. Verder is uitgangspunt dat sociale woningbouw en koopwoningen in gelijke mate in geluidbelaste gebieden komen, zodat geen sociale selectie plaatsvindt.

Een ander punt van aandacht is de borging van gezondheid bevorderende maatregelen uit het gebiedsgericht spelregelkader. Hoe kom je van papieren ambitie tot daadwerkelijke realisatie? Moeten daartoe maatregelen worden vastgelegd in juridische regels, die vervolgens ook worden gehandhaafd? Of is – in marketingterminen – 'branding' effectief: het opbouwen van een gezond gebiedsimago waarop allerlei partijen met activiteiten zelf op willen aanhaken? Deze borging verdient nog nadere uitwerking. In het bestemmings-

plan Sloterdijk I Mediacollege is bijvoorbeeld een aantal punten voor gezondheid alleen in kwalitatieve termen vermeld (zorg voor voldoende ...) en andere aspecten ontbreken. Zeker voor de leerlingen van een school (Mediacollege) zouden rookvrije gebieden en een 'snackbarvrije zone' onderdeel van de planregels moeten zijn.

Innovatieve regelgeving

De gemeente heeft de beschikking over drie instrumenten uit de Chw: ontwikkelingsgebied (bestemmingsplan-plus) en de innovatieve duurzame experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en met de afwijkingmogelijkheid van het Bouwbesluit 2012 voor de vaststelling van de epc. De Ontwikkelstrategie Haven-Stad vermeldt dat voor de geluidproblematiek ook gebruik wordt gemaakt van innovatieve geluidwetgeving. Daarbij wordt verwezen naar de Zeehavennorm, die in dit soort gebieden een hogere geluidnorm toelaat en naar de Stad- en Milieubenadering, waar – na uitputten van alle andere opties en onder voorwaarden van compensatie – een permanente afwijking van de geluidnorm is toegestaan. In de aanpak van de geluidproblematiek heeft de gemeente (nog) geen gebruik gemaakt van het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied (zie ook hoofdstuk 5). In het eerste bestemmingsplan Sloterdijk I Mediacollege ziet de gemeente geen aanleiding voor optimalisatie van de milieugebruiksruimte, door bijvoorbeeld onbenutte milieuruimte weg te nemen of maatregelen aan bedrijven op te leggen om de geluidruimte te beperken. De gemeente overweegt wel een Stap 3 besluit op grond van de Interimwet Stad- en Milieubenadering, waarmee blijvende afwijking van een milieunorm onder voorwaarden mogelijk is.

De gemeente maakt gebruik van een aantal andere experimenteer-mogelijkheden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Sloterdijk I Mediacollege'. De planperiode is 20 jaar. Het plan benut de verbrede reikwijdte door regels te stellen voor onder meer geluid, geur, luchtkwaliteit, duurzaamheid, gezondheid en water-beheer. Met een open norm voor parkeren kan flexibel ingespeeld worden op beleidsontwikkelingen. Onderzoek wordt uitgesteld tot een initiatief zich aandient. Het onderzoek in het opgestelde MER bij het bestemmingsplan ziet op het totale gebied van Haven-Stad en is meer gericht op de hoofdkeuzen (wat) en minder op de uitwerking (hoe).

Voorbeelden van het experiment met de verbrede reikwijdte in het bestemmingsplan Sloterdijk I Mediacollege

- Bij de inrichting van het plangebied dient vanwege gezondheid en hittestress voldoende zonbescherming en schaduwplekken tegen uv-straling te worden gerealiseerd, voldoende groen- en watervoorzieningen en voldoende watertappunten.
- Bij realisatie van de transformatie dienen maatregelen te worden uitgevoerd ten behoeve van een goede waterhuishouding... met dien verstande dat bij een toename van het verhard oppervlak van meer dan 1.000 m² ... ten minste 10% oppervlaktewater compensatie ... dient te zijn gerealiseerd binnen hetzelfde peilgebied.
- De initiatiefnemer dient bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het bouwen te voldoen aan de vereisten ten aanzien van duurzaamheid zoals minimaal 25% van het aantal parkeerplaatsen

voorzien van een elektrisch oplaadpunt en geen gebruik van uitlogende materialen. Daarnaast volgt rechtstreeks uit het Besluit uitvoering Chw dat gasloos moet worden gebouwd en de epc niet hoger mag zijn dan 0,2.

- Een omgevingsvergunning voor het bouwen van gebouwen wordt slechts verleend voor zover in een passend aantal parkeerplaatsen voor zowel gemotoriseerd verkeer als langzaam verkeer wordt voorzien, zoals bedoeld in de beleidsregel 'Parkeren'. De beleidsregel kan na vaststelling van dit plan door de gemeenteraad worden vastgesteld en gewijzigd. Bij de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning ... wordt de beleidsregel betrokken zoals die op dat moment luidt.
- De initiatiefnemer dient bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het bouwen, dan wel voorafgaand aan het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, met een onderzoek aan te tonen dan de bodemkwaliteit geschikt is voor de nieuwe functie(s).

8 Duurzame ontwikkeling

8.1 Duurzame ontwikkeling en de Chw

Op voorstel van de Begeleidingscommissie geeft deze Voortgangsrapportage een overzicht van de wijze waarop duurzaamheid in de projecten onder de Chw gestalte krijgt. Duurzaamheid is in de formulering 'met het oog op duurzame ontwikkeling' onderdeel van de maatschappelijke doelstelling (artikel 3) van de Omgevingswet. Duurzaamheid is ook een vast criterium bij de toekenning van de Chw-experimenteerstatus.

Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling is een breed begrip, waar de Chw-experimenten op verschillende manieren invulling aan geven. Vanuit de oorspronkelijke definitie²² kent duurzaamheid een economische, fysieke en een sociale component. In de praktijk wordt duurzaamheid vaak verengd tot de fysieke component en vervolgens tot energie: besparing en alternatieven voor het gebruik van fossiele brandstoffen. Dat is ook terug te zien in de experimenten onder de Chw. 'Energie' komt vrijwel altijd aan bod, soms ook andere fysieke maatregelen en in een enkel geval wordt een brede invalshoek gekozen. Een enkelvoudige aanpak gericht op energie is beter over het voetlicht is te brengen dan complexe en meer integrale benaderingen.

²² Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, VN-commissie Brundtland, 1987.

Van een integrale benadering en strategische visie is het bovendien lastiger aan te tonen wat ze opleveren.

Een greep uit de reacties op de vraag hoe duurzaamheid in de experimenten zijn opgenomen:

- Duurzaam betekent voor ons duurzaam behoud van cultureel erfgoed (Oudewater)
- Met gebruik van de BREEAM-systematiek stellen wij in de planregels eisen (Moerdijk)
- Indirect sturen wij op duurzaamheid: meer reuring in de kern is uitgewerkt met en door bewoners (Beuningen)
- GPR-stedenbouw is het instrument dat duurzaamheid meer laat zijn dan energiezuinigheid (Amstelveen)
- Duurzaamheid is een vaag containerbegrip, te weinig grijpbaar en wordt door iedereen anders ingevuld (Boekel)
- Wij hebben beleidsregels voor duurzaamheid tegelijk met het omgevingsplan vastgesteld (Alphen a/d Rijn)
- Door een rondweg wordt de kern van doorgaand verkeer bevrijd (Heeze-Leende)
- Duurzaamheid is verweven in de beoogde omgevingskwaliteit (Steenwijkerland)
- De planregels nodigen uit tot duurzame energieopwekking (Best)
- Wij stellen een aparte duurzaamheidsvisie op als basis voor het bestemmingsplan (Ede)
- Wij belonen een duurzame bouw door meer bebouwingsoppervlakte toe te staan (Dalfsen)

Tabel 23 Duurzaamheid in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

	Aantal	%
Duurzaamheid speelt geen rol in het plan	4	7%
Duurzaamheid is een uitgangspunt, uitwerking moet nog plaatsvinden	30	50%
Duurzaamheid werkt in een of enkele onderdelen door	7	12%
Duurzaamheid is integraal onderdeel van het plan, werkt door in de hoofdkeuzen	8	13%
Idem, duurzaamheid werkt bovendien rechtstreeks door in planregels	11	18%
Totaal	60	100%

Aan de projectleiders van de experimenten onder de Chw is gevraagd hoe zij duurzaamheid in hun plan uitwerken. Niet alle projectleiders konden of wilden daar antwoord op geven, veelal omdat het plan nog niet ver genoeg is gevorderd. Deze projecten zijn hier verder buiten beschouwing gelaten. Van de 112 bijzondere voorzieningen die kunnen aangeven hoe zij omgaan met duurzaamheid gaat het om bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (60), ontwikkelingsgebieden (14) en overige duurzame innovatieve experimenten (38). De onderstaande tabel geeft meer zicht op de antwoorden van de grootste groep experimenten: de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte.

Bijna alle projectleiders van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zien duurzaamheid als een thema waar ze iets mee willen, kunnen of moeten. In bijna een op de vijf plannen komt duurzaamheid tot uiting in de planregels: als voorschrift of door het bieden van ruimtelijke mogelijkheden voor maatregelen. De verbrede reikwijdte schept daarvoor de grondslag, andere experimenteerbepalingen helpen bij de invulling. In ruim tien procent van de gebieden werkt duurzaamheid aantoonbaar door in de hoofdkeuzen van het plan. Nog lang niet alle plannen zijn al ver genoeg gevorderd om concreet te worden. De helft van de projectleiders geeft als antwoord dat duurzaamheid wel in hun opdracht zit, maar dat ze nog niet kunnen aangeven hoe ze daaraan een vervolg gaan geven of welke uitwerking het duurzame uitgangspunt gaat krijgen. Voor een vijfde van de plannen is duurzaamheid geen item of werkt duurzaamheid in beperkte mate of op indirecte wijze door, bijvoorbeeld via het behoud van monumenten.

De ontwikkelingsgebieden beschikken niet over experimenteer-ruimte om duurzaamheid rechtstreeks in planregels te vervatten. Van de nog lopende plannen zijn 14 projectleiders op het onderwerp ingegaan. In 3 gebieden speelt duurzaamheid volgens de projectleider geen rol en in de overige 11 gebieden is niet concreet aangegeven tot welke uitwerking een duurzame ambitie leidt dan wel wordt duurzaamheid bijvoorbeeld in privaatrechtelijke afspraken geborgd.

Van de overige 34 duurzame innovatieve experimenten geeft de inhoud van het experiment al aan welke rol duurzaamheid speelt. In de helft van de projecten is duurzaamheid het centrale motief om het experiment te starten. Denk aan de experimenten met duurzaam

bouwen, de vereenvoudiging van regels voor de realisatie van zonneparken en andere projecten gericht op duurzame energieopwekking of innovatieve duurzame technieken. Voor de andere helft van de projecten, zoals het vereenvoudigen van vergunningen voor kleine bouwwerken of het kwaliteitskeurmerk in de bouw, speelt duurzaamheid geen centrale rol.

Na dit overzicht gaat deze rapportage verder in op de wijze waarop het instrumentarium van de Chw heeft bijgedragen aan het streven naar meer duurzame ontwikkeling in de duurzame innovatieve experimenten.

8.2 Duurzame experimenten

Afdeling 2 van Hoofdstuk 2 van de Chw gaat over innovatie. De Chw stelt dat bij wijze van experiment mag worden afgeweken van wet- en regelgeving mits het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen, het bestrijden van de economische crisis en aan duurzaamheid. Deze analyse belicht dit laatste onderdeel: de heel diverse manieren waarop duurzaamheid in de experimenten aan bod komt. Het gaat hier niet om een volledig overzicht, maar om inspirerende voorbeelden. Ook komen projecten voor die wel met ambitie zijn gestart, maar die niet of niet volledig zijn geslaagd in hun duurzaamheidsstreven.

Voor elk van de vier groepen, waarin de duurzame innovatieve experimenten zijn ingedeeld, wordt tenminste een voorbeeld besproken. Die vier groepen zijn nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Gekeken is naar de manier waarop de experimenten gebruik maken van hun experimenteer-ruimte om duurzame ontwikkeling te bereiken. De koppeling tussen de instrumentele ruimte en de duurzame ontwikkeling staat dus telkens centraal in de behandeling. Tot slot worden ook enkele voorbeelden van integrale en complexe strategieën aangestipt. Deze strategieën zijn minder eenduidig te koppelen aan het instrumentarium van de Chw.

8.2.1 Experimenten gericht op nieuwe technieken

Bij de totstandkoming van de Chw was verwacht dat een groot deel van de innovatieve duurzame experimenten zich zou richten op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken. In praktijk richt een bescheiden aantal experimenten zich uitdrukkelijk op een duurzame techniek. De Dutch Rainmaker is een van de eerste voorbeelden, zoals ook in eerdere Voortgangsrapportages is besproken. Deze windmolen onttrekt door condensatie water aan de lucht. De Chw maakte de vergunningverlening van een prototype in Leeuwarden eenvoudig mogelijk. Intussen is het bedrijf met groeiambitie gevestigd in Rotterdam.

Een meer recent voorbeeld is het Solarpark Eerbeek in de gemeente Brummen, waar de folie voor de afdichting van een stortplaats tevens benut wordt voor duurzame energieopwekking. De Chw maakt dat de regels voor het afdichten van de stortplaats wat worden aangepast, zodat het project uitvoerbaar wordt.

Solarpark op de vuilstort in Eerbeek

De eerste fase van het project bestond uit een pilot op een beperkt deel van de stort. De pilot is uitgevoerd met twee technieken: op de stabilisatielaag met afdekkfolie is een deel van de pilot uitgevoerd met een zonnepaneel en een deel met meer traditionele zonnepanelen. De pilot heeft opgeleverd dat de stabilisatielaag goed werkt, maar dat de zonnepaneel onvoldoende rendement oplevert om tot een rendabele toepassing over te gaan. De pilot met de zonnepanelen laat wel een positieve uitkomst zien. Daarom wordt nu een plan uitgewerkt om de hele stort te voorzien van zonnepanelen op de stabiliserende afdekkfolie.

8.2.2 Experimenten met duurzaam bouwen

Een groep experimenten richt zich op duurzaam bouwen. Een voorloper is Nieuwe Landen in Meppel, waar een scherpe energienorm in de vorm van een lokale energieprestatiecoëfficiënt (epc) het mogelijk maakt om vergaande duurzaamheidseisen te stellen bij de bouw van deze nieuwbouwwijk. Inmiddels komen in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte meer voorbeelden naar voren van nul-op-de-meter woningen, gasloos bouwen, woonwijken met eisen aan de duurzaamheid van het gebied en/of van de bouwwerken.

Een scherpe epc zit niet standaard in de experimenteeruimte

Drie bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (Binckhorst in de gemeente Den Haag, Giel Peetershof in de gemeente Peel en Maas en Haven-Stad in de gemeente Amsterdam) bevatten een scherper epc dan is opgenomen in het Bouwbesluit. Aangezien het Bouwbesluit een exclusief en uitputtend wettelijk kader bevat is afwijken van de daarin vastgelegde epc niet zonder meer mogelijk. Deze drie projecten zijn dan ook voor dit ene aspect afzonderlijk aangewezen als duurzaam innovatief experiment, in aanvulling op de eerdere aanwijzing tot bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Artikel 2.15 Activiteitenbesluit kent een soortgelijke uitputtende regeling ten aanzien van energiebesparing, waardoor de mogelijkheden tot het treffen van maatwerk worden beperkt.

Het Bouwbesluit en artikel 2.15 Activiteitenbesluit beperken de keuzevrijheid van gemeenten bij het nastreven van ambities voor energieneutraliteit. De gemeenten die toch een scherper epc willen opleggen, moeten daarvoor afzonderlijk een experiment aanvragen, al dan niet gecombineerd met het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Een aantal experimenten met de verbrede reikwijdte stelt via een BREAAM-certificaat of met een aanverwante rekenmethodiek eisen aan de duurzaamheid van gebouwen en gebieden. Deze eisen zullen tot maatregelen leiden die ook zijn uit te drukken in de epc-waarde van de te bouwen woningen. Hoe de eisen in deze plannen met bijvoorbeeld een BREAAM-certificaat zich verhouden tot de epc-waarde uit het Bouwbesluit is niet bekend.

Een ander perspectief op duurzaam bouwen is te vinden in de experimenten van de ecodeorpen in Boekel en Vlagtwedde (zie daarvoor paragraaf 6.3).

8.2.3 Experimenten met 'minder regels en procedures'

Een eerste experiment, met de mogelijkheid vergunningvrij miniwindturbines op daarvoor aangewezen bedrijventerreinen te bouwen, heeft vooral bijgedragen aan de technische innovatie van de miniwindturbine. Een vervolg op deze formule is de ontwikkeling van zonneparken. Een aantal gemeenten heeft de mogelijkheid gekregen om met de regelgeving voor zonneparken te experimenteren (vergunningvrij, met welstandsregels in het bestemmingsplan, tijdelijk gedurende 15 jaar). In de meeste deelnemende gemeenten leidt dit tot realisatie. De eerste zonneparken zijn aangelegd en een reeks initiatieven staat in de startblokken (zie ook paragraaf 6.4). Twee provincies en een gemeente voeren een experiment uit met windenergie. De planologische toestemming voor de plaatsing van windturbines is met een tijdelijke bestemming beperkt tot de economische levensduur van circa 30 jaar. In Groningen zijn met deze regeling 59 turbines geplaatst.

8.2.4 Experimenten met het Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Een heel grote groep gemeenten experimenteert met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Met name twee verruiming(en) leiden tot experimenten met duurzaamheid. Ten eerste de verbrede reikwijdte zelf, waarin duurzaamheid, naast ruimte, een grondslag vormt voor het plan. Daarnaast wordt ook het juridische instrumentarium voor meer flexibiliteit benut. De voorbeelden zijn talrijk. Hier worden een paar typerende toepassingen wat nader belicht.

In de regels een bepaald duurzaamheidsniveau of maatregelen voorschrijven

Voor gebouwen of voor een gebiedsontwikkeling worden eisen gesteld aan het niveau van duurzaamheid door toepassing van een voorgeschreven rekenmethodiek of wijze van certificering. In de experimenten wordt gebruik gemaakt van de methodiek BREEAM, DPL en GPR. De rekenmethodiek of certificering leidt bij de invoer van een aantal parameters van het plan tot een duurzaamheidsscore. Die score moet tenminste een voorgeschreven niveau hebben. Deze methodieken geven vrijheid om op diverse manieren en met zelf

gekozen maatregelen het vereiste duurzaamheidsniveau te behalen. Zoals hiervoor onder 'experimenten met duurzaam bouwen' is beschreven experimenteert een aantal gemeenten met een energieprestatiecoëfficiënt (epc), die scherper is dan de wettelijk vastgelegde score. Andere regels richten zich op waterveiligheid en klimaatadaptatie. De regels gaan over het vasthouden en vertraagd afvoeren of afkoppelen van regenwater. Ook kennen de voorbeeldplannen eisen over faciliteiten voor elektrische auto's of over de kwaliteit van te gebruiken bouwmaterialen (zoals circulair bouwen). De grens wat onder 'duurzaam bouwen' valt is arbitrair. In deze rapportage zijn maatregelen voor bijvoorbeeld welstand, groen en geluid niet onder het brede begrip duurzaamheid behandeld.

Duurzaamheidseisen in planregels

De gemeente Alphen aan den Rijn schrijft voor dat een nieuw te ontwikkelen gebouw op Rijnhaven-Oost een GPR-score van ten minste 7 moet hebben en voor het onderdeel energie minimaal een 8. In de GPR score zit een beoordeling voor energie, milieu, gezondheid, gebruikskwaliteit en toekomstwaarde. Bij gebiedstransformatie in Rijnhaven-Oost mag de DuurzaamheidsPrestatie van een Locatie (DPL-score) niet achteruit gaan. De gemeente Dordrecht past op het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Dordtse Kil IV en de provincie Noord-Brabant op het logistiek park Moerdijk een BREEAM score toe. Daarbij geldt een score van ten minste kwalificatieniveau 4 (excellent) voor een gebied en een niveau van 3 (very good) voor een gebouw. Deze afwijking van de epc-norm ten opzichte van het Bouwbesluit is niet toegestaan binnen het experiment met de verbrede reikwijdte, maar is gebaseerd op een afzonderlijk daarvoor toegestaan experiment (eveneens in Binckhorst, Den Haag en Giel Peetershof, Peel en Maas).

Het bestemmingsplan Dordtse Kil IV in de gemeente Dordrecht bevat eisen die de waterhuishouding dienen. Denk daarbij aan waterberging, vertraagd afvoeren van hemelwater en een waterkerende plint. In het bestemmingsplan Sloterdijk I Mediacollege in de gemeente Amsterdam wordt als eis gesteld minimaal 25% van de parkeerplaatsen is voorzien van een elektrisch oplaadpunt.

Het ontwerp omgevingsplan Hembrug in de gemeente Zaanstad schrijft voor dat materialen voor nieuwbouw en verbouw vanuit een oogpunt van circulair bouwen worden gekozen. In een beleidslijn wordt gesteld dat hieraan wordt voldaan indien FSC-gekeurd hout wordt toegepast, beton over maximaal een afstand van hemelsbreed 100 km wordt aangevoerd, voor isolatie uitsluitend gerecyclede stoffen worden gebruikt (tenzij sprake is van een monument) en bij monumenten bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van gerecyclede stoffen. Het eerder genoemde plan voor het Mediacollege in Amsterdam stelt dat geen gebruik mag worden gemaakt van uitlogende bouwmaterialen.

Ruimte bieden aan duurzame energieopwekking

In de functieaanduiding en/of bouwregels kan expliciet ruimte worden geboden aan duurzame vormen van energieopwekking met zon of wind. De voorschriften bieden ruimte aan voorzieningen voor wind- en zonne-energie en/of koude-warmte opslag. Daarbij gelden vaak randvoorwaarden om overlast voor de omgeving te

voorkomen en de beeldkwaliteit te waarborgen. Denk daarbij aan de locatie, de hoogte, de rotordiameter etc. In de gemeente Best wordt aandacht besteed aan mogelijke conflicterende doelen voor meer zonne-energie en meer groen. In nieuwe situaties wordt het toepassen van zonnepanelen optimaal gefaciliteerd, in bestaande situaties prevaleert de boom (zie ook paragraaf 9.3.2).

Ruimte voor energieopwekking

De gemeente Alphen aan den Rijn geeft in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor Rijnhaven-Oost toestemming om windinstallaties voor het opwekken van duurzame energie aan te brengen op gebouwen of aan de gevels van gebouwen. De hoogte is ingeperkt en met een algemene regel wordt onevenredige overlast uitgesloten. Het plan voor het bedrijventerrein Dordtse Kil IV bevat soortgelijke regels voor zon en wind. De gemeente Best bindt bijvoorbeeld warmte-koude-opslag aan een meldingsplicht en stelt met enige algemene regels dat geen beperkingen voor natuur en milieu mogen optreden, geen negatieve effecten op de waterhuishouding en de bodemkwaliteit en geen beperkingen op nabijgelegen voorzieningen. Tevens bevat het plan spelregels voor keuzen tussen zonne-energie en groen.

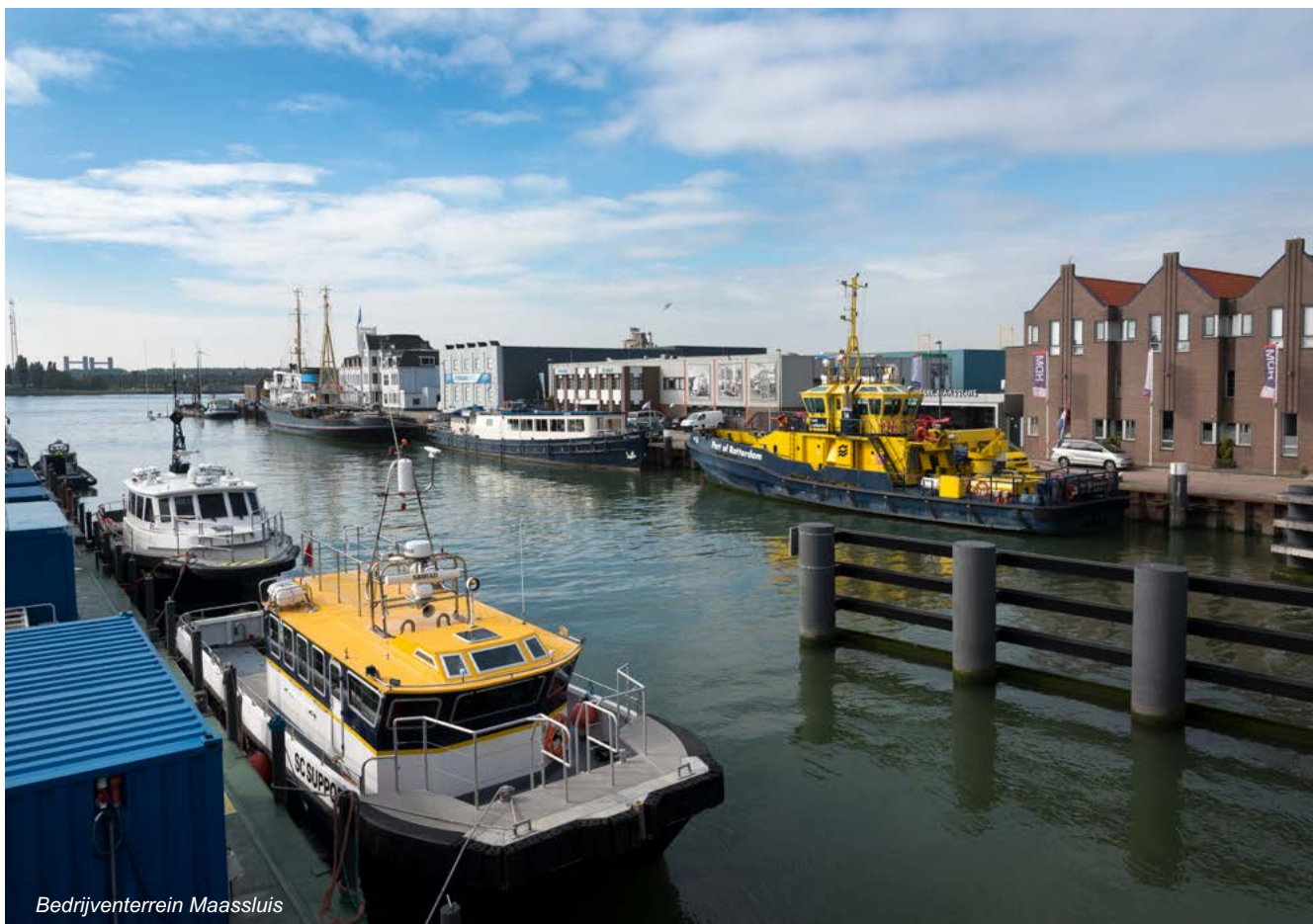
Belonen van duurzaam gedrag

Een vorm van belonen of stimuleren van duurzaam gedrag is te vinden in de gemeente Dalfsen. Huizen die beter scoren in het energieverbruik dan de wettelijke epc-norm mogen groter zijn dan huizen die niet boven die norm uitgaan. Een heel andere stimulans grijpt aan bij de sociale component van duurzaamheid door met weinig regels een kangoeroewoning of mantelzorgwoning toe te staan (zie verder paragraaf 8.3).

8.2.5 Duurzame strategie

Tot slot komt in een aantal plannen naar voren dat de keuzen in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte of het ontwikkelingsgebied hun basis vinden in een beoogde duurzame ontwikkeling. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld duurzame keuzen over het grondgebruik: inbreiden in plaats van uitbreiden of combinaties van functies die ruimte sparen of anderszins bijdrage aan duurzame ruimtegebruik. Voorbeelden uit de Chw-projecten zijn de herinrichting van de Spoorzone in Eindhoven (zorgvuldig omgaan met ruimte, tijdelijk gebruik etc.) en de transformatie van kantoorlocaties naar onder meer woningen in Amsterdam. Deze voorbeelden doen vermoedelijk andere projecten tekort, waar ook overwegingen van duurzaam ruimtegebruik ten grondslag liggen aan de gebiedsontwikkeling.

Een duurzame strategie is niet altijd direct te koppelen aan het instrumentarium van de Chw. Wel kan de verbrede reikwijdte de integraliteit en toekomstgerichtheid van een plan ondersteunen en daarmee duurzame ontwikkeling stimuleren. Deze Voortgangsrapportage volstaat met te wijzen op enkele heel uiteenlopende elementen van een duurzame strategie in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte: het opnemen van een algemene zorgplicht, het verdiepen van het thema gezondheid en een versterkte inzet op participatie. Deze ambities komen echter niet altijd tot uitdrukking in concrete planregels.



Bedrijventerrein Maassluis

Zorgplicht

Enkele gemeenten, zoals Amsterdam (Sloterdijk I Mediacollege), Noordwijkerhout (Bavoterrein) en Best (Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik), Alphen aan den Rijn (Rijnhaven-Oost) hebben een algemene zorgplicht in regels vervat. Daarin wordt gesteld dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving verplicht is om -in deze volgorde-: (1) maatregelen te nemen die de gevolgen voorkomen, (2) maatregelen te nemen die de gevolgen beperken of ongedaan maken of (3) de activiteit achterwege te laten.

8.3 Een voorbeeld uitgelicht

Duurzaamheid staat in Dalfsen²³ al jaren hoog op de agenda. Rond 2010 is de gemeente gestart met de introductie van gasloos bouwen. Het concept voor 'nul op de meter' woningen is van buiten aangedragen. De gemeente wachtte niet passief af, maar heeft het project mede opgepakt om beschikbare subsidie voor particulieren makke-

lijker toegankelijk te maken. Voor een woningbouwproject hoefde de toekomstige bewoner niet achteraf subsidie aan te vragen; de subsidie was al in de aankoopprijs verwerkt. Zo werd de drempel effectief verlaagd en verscheen een rijtje duurzame woningen in Nieuwleusen. Die houding van doelgericht samenwerken helpt nog steeds om duurzame projecten van de grond te krijgen. Gasloos is vast uitgangspunt en staat niet ter discussie.

De gemeente heeft zich in haar voorbereiding op de komst van de Omgevingswet afgevraagd welk onderwerp zich het beste voor een experiment leende. 'Participatie' stond bij de ambtenaren bovenaan de wensenlijst. Maar dat is meer een aanpak en houding, dan een thema dat leidt tot regels in een ruimtelijke plan. Daarom is nummer twee op de lijst aangepakt: duurzaamheid. In een paar maanden is het plan opgesteld. Die eerste slag is – vanwege de gewenste snelheid – vooral intern gevoerd. In oktober 2016 is Dalfsen aangewezen als duurzaam innovatief experiment en in juni 2017 heeft de raad van Dalfsen voor het hele grondgebied twee bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vastgesteld. In het plan voor de kernen (zoals Dalfsen en Nieuwleusen) klinkt duurzaamheid op een aantal manieren door in de planregels. Bij de volgende aanpassing van de bestemmingsplannen in 2018 wordt het thema duurzaamheid langs drie lijnen verder gebracht: (1) finslijpen van de al in het plan voor de kernen vastgelegde regels, (2) uitbreiding van de regelingen naar het buitengebied en (3) versterking en uitbreiding van de regels door input en expertise van buiten. Voor dit laatste punt verwacht de gemeente dat de wensen en de expertise van bewoners en duurzame bedrijven uit Dalfsen de duurzame aanpak verder zullen versterken.

²³ De informatie over Dalfsen in deze Voortgangsrapportage is gebaseerd op het bestemmingsplan Kernen van de gemeente Dalfsen, bijlage 'Experiment duurzaamheid bestemmingsplan Kernen, het gemeentelijke Beleidsplan duurzaamheid 2017-2025 en gesprekken met Derk Jan Laanbroek van het bedrijf 'The Citadel Company', wethouder Ruud van Leeuwen en gemeentelijk projectleider Marina Stel.

Twee wensen voor een volgende stap: collectieve zonnepanelen en een 'honey highway'

Een idee van het geïnterviewde architectenbureau voor 'een tandje bij' is het collectief plaatsen van zonnepanelen. Nu worden de panelen per woning geplaatst en tellen ze ook per woning mee in de berekening van de energieprestatie in de epc. Een wat grootschaliger aanpak, waarbij de panelen worden gebundeld op één plek is goedkoper en daarmee effectiever. Anders dan stadsverwarming mag een collectieve elektriciteitsvoorziening niet worden gekoppeld aan de woning en daarmee kan deze efficiëncyslag niet meetellen voor de epc.

De wethouder, bioloog van opleiding, streeft naar meer biodiversiteit: onder de naam 'honey highway' wil hij meer variatie van de natuur rond wegen in het landelijk gebied. Niet alleen eiken langs de weg, ook bloemen, rozebottels voor het aantrekken van vogels en insecten.

In het vastgestelde plan is vanuit drie invalshoeken gekeken naar duurzame planregels: zo min mogelijk belemmeringen voor duurzame keuzen opwerpen, duurzame keuzen belonen en tot slot door belemmeringen op te werpen voor niet-duurzame ontwikkelingen. Voor 'bouwen' is gasloos de vaste basis. Dat uitgangspunt is overigens niet in het plan vastgelegd. Een aantal keuzen over de verkaveling, de situering van groen (zoals bomen) en bijvoorbeeld de combinatie van wadi en speelplek komen tot uiting in de verbeelding (plankaart). In de regels valt vooral de beloning van duurzaam bouwen op. Bij een epc lager dan het Bouwbesluit voorschrijft is extra volume van het bouwwerk of bijgebouw toegestaan. Verder zijn planregels opgenomen voor duurzame energieopwekking. De gemeente heeft de mogelijkheid opgenomen om 'afkoppelen' van de regenwateropvang voor te schrijven, ook voor bestaande bebouwing. Een gebied waarop deze regeling wordt toegepast, is echter nog niet aangewezen.

Duurzame planregels in Dalfsen

In het bestemmingsplan Kernen van de gemeente Dalfsen gelden diverse regels voor duurzaam bouwen en duurzame voorzieningen: Toestaan dat bebouwing met maximaal 10% mag afwijken van de bouwregels als dat nodig is om bebouwing te isoleren en deze beter is dan het wettelijk minimumvereiste. Hiervoor is geen afwijking van het bestemmingsplan nodig.

Bouwen buiten het bouwvlak of overschrijding van bebouwingsmaten is toestaan met maximaal 10% als er sprake is van EPC 0. Hiervoor is geen afwijking van het bestemmingsplan nodig.

De toegestane oppervlakte van bijbehorende gebouwen mag worden vergroot met 5 m² als de epc van het gebouw 0,2 bedraagt en mag met 20 m² worden vergroot als de epc gelijk is aan nul.

Binnen de verkeersbestemming zijn nutsvoorzieningen en zonnepanelen toegestaan. Hierdoor is het mogelijk om parkeerplaatsen te overkappen met zonnepanelen en om zonnepanelen te plaatsen op bijv. geluidsschermen.

Kleine windturbines zijn toegestaan mits ze worden geplaatst op de bebouwing. Met de stadsbouwmeester zijn aanvullende criteria verwoord (bouwhoogte, plaatsing, kleur, etc.). Burgemeester en wethouders kunnen maatwerkvoorschriften stellen aan de plaats en vormgeving van de voorzieningen en eisen stellen aan geluid of licht.

Waardevolle gebieden (centrumgebieden en bebouwingslinten) worden van deze mogelijkheid uitgesloten. Plaatsing is daar alleen mogelijk via een afwijking. Toestaan dat de levering van duurzame energie in de vorm van zonnepanelen, windturbines en warmte-koude opslag als ondergeschikte functie is inbegrepen. Dit betekent dat meer opwekking is toegestaan dan voor het eigen gebruik nodig is, mits dit geen afbreuk doet aan de ruimtelijke uitstraling en dat de hoofdbestemming (woning/bedrijf) de hoofdfunctie blijft. Aan bijvoorbeeld geluid kunnen nadere eisen worden gesteld. De Verordening afkoppeling hemelwater is opgenomen in het plan, inclusief het aankoppelverbod voor nieuwe hemelwaterafvoeren.

8.4 Conclusies en leerpunten

De gemeenten benoemen duurzaamheid tot een belangrijk uitgangspunt. Dat was ook te verwachten met de grote maatschappelijke belangstelling voor dit onderwerp én vanwege het indieningsvereiste van de duurzame innovatieve experimenten. De experimenten laten zien dat duurzaamheid op veel manieren kan worden ingevuld. Daarmee vormen de experimenten een inspiratiebron voor de projecten die nog bezig zijn met het concreet invullen van hun duurzame ambitie. Daarbij is op enkele manieren ruimte voor versterking van de aandacht voor duurzaamheid.

Ten eerste wordt duurzaamheid in veel experimenten toegespitst op energiebesparing en CO₂-reductie. Dat is zeker een heel belangrijke maatschappelijke opgave, waar de experimenten effectief aan kunnen bijdragen. De verbrede reikwijdte van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opent bovendien de weg naar een nog meer omvattende aanpak van de hele fysieke leefomgeving en mogelijk zelfs van de economische en sociale component van duurzaamheid. Een voorbeeld geeft het MER Haven-Stad, dat is opgesteld bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Sloterdijk I – Mediacollege. Het MER legt overtuigend het verband tussen gezondheid, omgevingskwaliteit en verkeer.

Een tweede punt waarmee de duurzaamheid in de Chw-experimenten kan worden versterkt betreft de regelgeving. Het Bouwbesluit en het Activiteitenbesluit stellen grenzen aan de eisen die gemeenten mogen stellen. Het is niet toegestaan om een lagere energieprestatiecoëfficiënt (epc) voor te schrijven, dan in het Bouwbesluit staat vermeld. Alleen met een afzonderlijk duurzaam innovatief experiment is het toegestaan deze grens los te laten. Ook het Activiteitenbesluit kent een 'uitputtende' regeling waardoor de mogelijkheden voor het treffen van maatwerk worden beperkt. Wat meer speelruimte zou de gemeenten kunnen helpen bij het waarmaken van hun ambitie voor een duurzame ontwikkeling.

Een derde punt betreft de aandacht voor nieuwbouw. De experimenten gaan niet in op de mogelijkheden om voor de bestaande gebouwen duurzaamheidsmaatregelen tot stand te brengen.

9 Cultuurverandering

9.1 Cultuurverandering in de experimenten

De Begeleidingscommissie heeft gevraagd in de Voortgangsrapportage aandacht te besteden aan de rol die de Chw-experimenten spelen bij cultuurverandering bij met name gemeentelijke overheden. Deze vraag heeft de volgende achtergrond. De toelichting op de Omgevingswet legt de relatie tussen de bestuurlijke cultuur en de effectiviteit van het omgevingsrecht. Om de doelen van de nieuwe Omgevingswet te halen is de wijziging van het juridische stelsel niet voldoende. Ook is verandering nodig van de bestuurlijke cultuur.

Memorie van toelichting Omgevingswet – enkele citaten over ‘bestuurlijke cultuur’:

Een nieuwe wet is niet genoeg. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken.

Versterking van de positie van private partijen in het omgevingsrecht vraagt in de eerste plaats om een verandering in bestuurlijke cultuur. Wetgeving heeft daar maar beperkte invloed op. Parallel aan de implementatie van de Omgevingswet zal daarom ook op gedragsverandering worden ingezet.

De Omgevingswet stimuleert een cultuur waarbij de doelen in samenhang worden gezien en de oplossing die het meest recht doet aan alle betrokken belangen wordt gekozen.

De kwaliteit van de besluitvorming wordt vooral bepaald door de bestuursstijl en de bestuurlijke cultuur. Oog hebben voor de belangen van burgers, bedrijven en organisaties is cruciaal, zo blijkt ook uit de praktijk.

De overheid benadert een ontwikkeling niet langer vanuit deelbelangen met bijbehorende procedures. Dit vraagt om een cultuuromslag, zeker ook aan overheidszijde.

De Chw-experimenten kunnen worden gebruikt als proeftuin voor cultuurverandering. Die functie past bij het voorsorteren op de invoering van de Omgevingswet. De vraag van de Begeleidingscommissie is om dieper te doorgronden en met voorbeelden te illustreren wat de Chw betekent voor de werkwijze van gemeenten. Zijn de experimenten onder de Chw een aanzet voor verandering van de bestuurlijke cultuur en leveren ze kennis op, die bruikbaar is in de aanloop naar de Omgevingswet?



In de navolgende analyse zijn drie aspecten van de bestuurlijke cultuur onderscheiden. Deze worden ook genoemd bij de invoering van de Omgevingswet. Het gaat om (1) een integrale benadering – de wijze waarop verschillende disciplines worden samengebracht; (2) samenwerking binnen de gemeentelijke overheid en met de gemeentelijke partners – organisatie en kennis, houding en gedrag van de medewerkers; en (3) werken vanuit de behoeften van de samenleving – waaronder de begrippen participatie, omgevingsmanagement en uitnodigingsplanologie vallen.

Uit de Routeplanner Implementatie Omgevingswet – onderdeel gemeenten over cultuur, gedrag en competenties (januari 2017)

Werken volgens de Omgevingswet betekent meer integraal en minder sectorgericht werken, in een andere interactie met burgers, ondernemers en andere partijen. Dit vraagt mogelijk om veranderingen in cultuur en gedrag en ontwikkeling van (nieuwe) competenties van betrokken medewerkers. De Omgevingswet biedt veel mogelijkheden voor maatwerk voor inhoud en eigen beleid. Dit vraagt van medewerkers dat zij naast inhoudelijke kennis ook vaardigheden hebben om op een goede manier invulling te geven aan de instrumenten. De Omgevingswetbenadering vraagt onder andere om:

- integraliteit
- meer samenwerking binnen en tussen organisaties
- meer meedenken met initiatiefnemers.

Dit samen met de omgeving waar het initiatief plaatsvindt.

9.2 Ervaringen in de experimenten

Aan de projectleiders van de experimenten onder de Chw is per mail gevraagd wat hun leerervaringen zijn en welke succes- en faalfactoren zij zien voor de drie elementen die onder de noemer cultuur zijn onderscheiden (integraliteit, samenwerken, werken vanuit de behoeften van de samenleving). Daarbij is de veronderstelling dat deze ervaringen van nut kunnen zijn bij de invoering en de toepassing van de Omgevingswet.

Uit de antwoorden blijkt dat het experiment onder de Chw vaak aangegrepen wordt om meer inzet te plegen en aandacht te geven aan het cultuuraspect dan regulier wordt gedaan. Het experiment trekt aandacht, levert focus op of inspireert. Tijd- of kostenbesparing zou geen argument moeten zijn om een experiment uit te voeren. Het doorvoeren vraagt immers veel tijd en energie. Daar staat een opbrengst tegenover in de vorm van kennis over interessante nieuwe zaken en/of meer werkplezier.

Het lukt niet alle respondenten om hun leerervaringen en de succes- of faalfactoren expliciet te maken. Een aantal mensen benoemt wel wat is gedaan of gemaakt (een MER opgesteld, een bijeenkomst gehouden, een project afgerond, de Raad van State heeft ingestemd), doet observaties (er is 'out of the box' gedacht, het kost veel tijd, er

is weerstand) maar kan niet helder overbrengen wat is geleerd, of wat belangrijke redenen zijn voor succes of falen. De relatie tot het experiment en het instrumentarium van de Chw wordt niet gelegd of niet aannemelijk gemaakt. Op basis van de reacties is het lastig aan te geven in welke mate de Chw heeft bijgedragen aan het opdoen van nieuwe ervaringen en hoe dat heeft gewerkt. Enkele gemeenten stellen uitdrukkelijk dat het cultuuraspect geen reden was voor het aangaan van een experiment: het gaat hun om de juridisch-technische verruiming.

Voor elk van de drie elementen is een compilatie van de antwoorden gemaakt en is gepoogd om rode draden aan te duiden of op zijn minst gelijksoortige reacties te bundelen. De ervaringen zijn vooral ontleend aan de experimenten met het ontwikkelingsgebied (bestemmingsplan-plus) en met experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De overige innovatieve experimenten leiden tot een wat beperkter respons op de vraag naar ervaringen, succes- en faalfactoren.

9.2.1 Samenwerken / anders werken (de mensen en de organisatie)

'Tijd' wordt in verschillende opzichten gezien als een belangrijke factor bij de cultuurverandering van een organisatie. Geconstateerd wordt dat verandering van de medewerkers en van de organisatiecultuur langzaam gaat, maar ook dat het uitvoeren van een experiment extra tijd kost en het verkrijgen van draagvlak voor een experiment een lange doorlooptijd kent. Het is altijd nodig om tijd te nemen voor uitleg binnen de eigen organisatie over de ins en outs van het experiment. Zo hoorde iemand eerst als reactie: 'daar ga ik niet over'. Na verloop van tijd ging de houding veranderen. Het is vervolgens de uitdaging om die verandering niet tot de projectgroep te beperken, maar breder in de organisatie uit te dragen. Besef dat pionieren vaak met twee stappen vooruit gaat en dan weer eentje terug. Veelal is er wel interesse voor de nieuwe instrumenten, maar niet iedereen gaat direct in de vernieuwing mee. Diverse keren steekt de behoefte aan zekerheid de kop op, vooral als het er om gaat spannen. Dan vallen mensen terug op de hun vertrouwde aanpak en denkwijze.

Anders werken

- Waar voorheen het concept voor commentaar van bureau naar bureau circuleerde is nu gewerkt in gemeenschappelijke scrumsessies. Dat werkte goed. Toch kwam een aantal specialisten later terug op het bereikte resultaat met voorstellen die het plan weer traditioneler maken.
- Zodra het spannend wordt grijpt men terug op zekerheden en traditionele denkwijzen.
- Het loslaten van het eigen beleidsveld wordt als verlies aan controle gezien.
- De mogelijkheid om in het experiment de toetsing te verschuiven naar het moment waarop een plan zich concreet aandient is erg interessant, maar is nog niet vanzelfsprekend geaccepteerd. De reflex is om toch te verlangen dat alles al bij het plan is uitgezocht.

De ontvankelijkheid voor een nieuwe aanpak is niet overal hetzelfde verdeeld over bestuur en ambtelijke organisatie. In de ene gemeente staan vooral de medewerkers open voor een nieuwe aanpak, in een andere gemeente waardeert met name het bestuur de mogelijkheden voor het toepassen van maatwerk. Als verklaring kan mogelijk dienen dat niet de plek in de organisatie, maar de persoonlijkheid bepalend is. Iemand stelt dat vernieuwing 'naar mijn stellige overtuiging vooral afhangt van de individuele instelling van de betrokken personen'.

Bestuurlijke en ambtelijke vernieuwingsdrang

- Ambtelijk is het nieuwe denken beter geland dan bestuurlijk.
- Afwijken van normen stuitte ambtelijk op weerstand, niet bij bestuur en politiek.
- De raad is meer flexibel geworden.
- Lastig om de gevolgen van het traject aan de raad duidelijk te maken.
- Moeilijk om het bestuur goed bij het inhoudelijke traject te betrekken - ook omdat het jaren gaat vergen en de bestuurders elke vier jaar wisselen.

De samenwerking tussen bestuur en ambtenaren, tussen ontwikkelaar en gemeente of tussen gemeente en provincie wordt diverse keren als succesfactor opgevoerd. Of als faalfactor. Een paar keer blijkt dat de andere overheden nog niet dezelfde ambitie hebben met experimenteren met het bestemmingsplan als de gemeente. Zo meldt een gemeente dat een interactieve bijeenkomst met de overheden, in plaats van de traditionele schriftelijke vorm van 'vooroverleg', niet doorging omdat de provincie daarvoor geen belangstelling toonde.

Alle partners vroegtijdig betrekken, uitleg geven over de inhoud van het experiment en niet te snel opgeven zijn vaker genoemd succesfactoren. Verzand ook niet in traditionele patronen. Gebruik bijvoorbeeld niet de geijkte stuur- en werkgroep, maar betrek de juiste personen op het juiste moment.

In de pilots met milieueffectrapportage komt naar voren dat de samenwerking en de integrale benadering niet ondersteund wordt als de gemeente voor het ruimtelijk planproces, voor de participatie en voor het milieueffectonderzoek verschillende bureaus inhuurt. Die hebben ieder hun eigen werkproces, hanteren hun eigen begrippenkader, hebben ieder contacten met voor hun relevante partijen binnen de gemeente en in de planomgeving. De gemeente coördineert al die opdrachten natuurlijk wel, maar ook treden hier verliezen op in informatie, tijd en kosten. Een andere constatering in deze pilots is dat in kleine gemeenten de verschillende disciplines elkaar relatief makkelijk weten te vinden, waar in grote gemeenten vaker verkokering optreedt. Keerzijde is dat in de grote gemeenten het kennisniveau hoger is, waar in kleine gemeenten specialistische kennis minder aanwezig is. In de pilot Haven-Stad in Amsterdam is de verkokering doorbroken door een klein kernteam van specialisten samen te stellen die intensief samenwerken aan het project.

9.2.2 Integrale benadering (inhoudelijk over de sectoren heen)

Integraliteit wordt in de antwoorden vaak als een organisatievraag benaderd. Je moet alle partners, disciplines en collega's rond de tafel krijgen. Dat blijkt soms lastig. Zo wordt opgemerkt dat het geen sinecure is om overleg te plannen tussen alle disciplines of tussen organisatieonderdelen die vanuit verschillende gebouwen werken. Iemand noemt projectmatig en programmatisch werken als middel om tot integraal werken te komen. Een ander geeft als tip om een thema uit te kiezen dat het werkproces van een enkele medewerker of discipline overstijgt. Dat bevordert de integraliteit. Je moet elkaar ook leren begrijpen. Integraal werken gaat onder meer over de wijze van schrijven, de gebruikte terminologie, de kijk op het opschonen van beleid en het besef welk beleid echt over de (totale) fysieke leefomgeving gaat.

Niet iedereen blijkt behoefte te hebben aan een andere manier van werken. Zo merkt iemand op dat het helemaal niet de bedoeling van het project is om meer integraal te werken. En dat het bestemmingsplan toch een r.o.-instrument blijft, waar andere disciplines helemaal niet mee bezig zijn. Het kader geeft een paar uitspraken over de voordelen van integraal werken.

Voordelen van integraal werken

- Het is leuker om samen na te denken dan alleen / andere beleidsvelden leiden tot nieuwe inzichten.
- Het levert mooie oplossingen op en win-winsituaties.
- Wij gebruiken het nieuwe instrument als motor voor verandering.
- Het meenemen van mensen uit het sociale domein levert een vernieuwende en frisse blik op.

Een aantal gemeenten geeft een wat meer inhoudelijke inkijk in de integrale werkwijze en de daarmee bereikte resultaten. Soms is de constatering dat het beleid in de sectoren niet genoeg op orde is om te vertalen tot een integraal omgevingsplan. Of dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte pas tot stand kan worden gebracht nadat een integrale gebiedsvisie is opgesteld. In het kader staan een paar voorbeelden.

Brede blik

- We hebben een analyse gemaakt gebaseerd op drie elementen: kwaliteiten / waarden, belangen en duurzame potenties. Voor elk beleidsveld is een eigen kaartlaag gevuld en daar zijn vergunningplichtige activiteiten aan gekoppeld. De satéprikker door deze kaarten levert een samenhangend en compleet beeld op.
- Als je het landelijk gebied niet traditioneel vanuit landschap en landbouw benadert, maar gezondheid, leefbaarheid of duurzaamheid als inrichtingsprincipe kiest, kan dat tot heel andere keuzes leiden. Het levert in elk geval interessante discussies op.
- Het vroegtijdig meenemen van verkeer, duurzaamheid en water heeft zeker zijn meerwaarde voor de inhoud van het plan.
- Door de verschillende partijen en disciplines bij elkaar te zetten zijn dwarsverbanden aangebracht. Een voorbeeld is samenwerking van het Hoogheemraadschap en de afdeling Ruimte van de gemeente voor het regelen van de watercompensatie.

9.2.3 Samenleving voorop (participatie, burger aan zet)

De gemeenten zijn op zoek naar een zinvolle aanpak voor het betrekken van de samenleving bij hun plannen. Bij welk type plan kan je de samenleving het beste betrekken? Het bestemmingsplan is volgens een aantal gemeenten minder geschikt voor participatie dan een gebiedsvisie of een vergunning.

Participatie – waarover?

- Het omgevingsplan is niet het primaire instrument voor participatie. Dat is de omgevingsvisie wel. Voor het juridische omgevingsplan is deskundigheid belangrijker dan participatie.
- Participatie speelt vooral als een initiatiefnemer iets wil: en dat is bij een vergunning.
- Wij gaan de omgeving pas betrekken bij het ter visie leggen van het ontwerp.
- Themagericht betrekken – zo bereik je de mensen die het aangaat.

Ook komt de vraag op voor wie participatie van belang is, op wie de participatie zich moet richten, wat het geschikte moment is en hoe je mensen betrokken houdt. De meningen lijken uiteen te lopen en ook is er sprake van scepsis over de opbrengst van de participatie. Is het zinvol om de omgeving vroeg te betrekken, mee te laten denken of zelfs de regie uit handen te geven, of kan worden volstaan met de formele procedure, waarin met zienswijzen de verplichte reactie wordt gevraagd op een intern opgesteld plan?

Participatie – met wie en wanneer?

- Voor de omgeving was participatie niet van belang, wel voor de ontwikkelaar in verband met de haalbaarheid van het plan.
- Lastig om iedereen aangehaakt te houden – vraagt veel capaciteit en tijd.
- Externe partijen zijn vanwege de kleine omvang van de processen nauwelijks betrokken.
- Hoe richt je de participatie in en hoe houd je de burger betrokken bij zo een lang proces?
- Bedrijfsleven is lastig te interesseren en is vaak geneigd het eigen belang voorop te stellen.
- De bedoeling van de wet wordt omarmd – tot je het gaat hebben over loslaten. Dan wordt teruggегреpen op dichttimmeren met nieuwe regels.
- Professionele partners blijken nog meer aan zekerheid te hechten dan burgers. De ontwikkelende partij wilde ondubbelzinnig op papier wat wel/niet mogelijk is.
- De samenleving snapt nog niets van dit plan al is het al diverse keren uitgelegd. Men houdt vast aan gedetailleerde regelingen.
- Samenleving ziet geen verschil met de reguliere procedure.
- De samenleving is moeilijk uit het oude denken te krijgen.
- Ga voor een langdurige relatie en niet voor een 'one-night-stand'. De intensieve duurzame samenwerking kost veel tijd.

Diverse gemeenten hebben behoefte om de samenleving meer te betrekken bij het opstellen van het plan. Soms komt die ontdekking vrij laat, anderen hebben de boeg al helemaal voor in het planproces omgegooid. Maar ook bij die gemeenten is sprake van een zoektocht met vallen en opstaan. Een vast recept voor succes lijkt niet

beschikbaar. De ambitie is soms groot. Een gemeente constateert dat participatie (voor hen) nieuw is en dat ze er ver in zijn gegaan. Een ander heeft als inzet om samen met de omgeving het plan te maken. Een volgende wil om initiatieven los te krijgen het plan actief uitdragen. Of zoals een gemeente het stelt van de gebruikelijke actie-reactie-modus overstappen naar interactie. De nieuwe manier van werken vraagt om een andere houding. De een noemt het een open mind en een ander wil er echter niet blanco in gaan, maar met kennis over wat op elke plek de kwaliteiten, kansen en randvoorwaarden zijn. Dat vraagt een grondige inhoudelijke voorbereiding. Een gemeente ziet als belangrijk uitgangspunt dat burger en bestuur over dezelfde informatie beschikken. Alleen op basis van gelijkwaardigheid kom je tot goede co-creatie.

Enkele voorbeelden

Normaal doen wij niet veel meer dan ter inzage leggen, een avond en de zienswijzen behandeling. Nu is een uitgebreid participatieproces opgetuigd voor bewoners, ondernemers en organisaties. Actief benaderen, een grote bijeenkomst, werkgroepen die advies uitbrengen etc. Leerpunten: de raad had aan de voorkant meer betrokken moeten zijn / het is moeilijk om bewoners enthousiast te krijgen en nog moeilijker zijn bedrijven en organisaties / bewoners dringen aan op behoud van regels – rechtszekerheid is belangrijk.

Het is geen standaardplan, zoals wij normaal opstellen. Het is echt het plan van het dorp en de bewoners zelf geworden. De bewoners hebben de inhoud, de materiële kant bepaald, de juridische vertaling is in handen van de gemeente gebleven omdat dit vrij specialistisch werk is.

We experimenteren met een manifestatie om het gesprek met de samenleving te voeren. Het voorontwerpbestemmingsplan is daarom als discussiestuk opgesteld, met uitgebreide ruimte voor aanpassing en verdere inkleuring. Als succes is al te noemen dat wij door de voorbereiding van de manifestatie vele partijen in en rond het gebied hebben weten te verbinden en te betrekken bij de ontwikkeling.

Inwoners, ondernemers en andere belangstellenden konden via een digitaal platform en in een 'woonkamer' vanaf het begin meepraten over het plan. Iedereen kon over vier thema's stellingen inbrengen. Ongeveer 230 deelnemers lieten ruim 500 reacties achter. Daar heeft de gemeente 85 stellingen uit gehaald, waarvoor is gestemd. Als > 80% van de deelnemers het eens was, vormt deze uitkomst een piketpaal voor het plan. Dat was voor 12 stellingen het geval. De stellingen waar 60-80% het mee eens was, zijn in een discussieavond besproken. Dat leverde nog eens zes piketpalen op. De piketpalen zijn vertaald in het bestemmingsplan.

Door Publiek Private Buurt Samenwerking en Value Engineering is de samenleving op een bijzonder goede en positieve manier betrokken. Het draagvlak bij de bewoners is groot.

Bewoners en ondernemers hadden nog nooit een echt inhoudelijk gesprek met elkaar gevoerd. Wij hebben ze met elkaar in contact gebracht – en wat blijkt ze komen samen een stap vooruit.

Tot slot wordt verwezen naar paragraaf 6.3.2 over de pilots met milieu-effectrapportage bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Inzet is dit onderzoek meer bij te laten dragen aan de participatie. De stakeholders moeten vanaf het begin van het planproces meer bij het onderzoek worden betrokken en de inhoud ervan moet beter aansluiten op de belevingswereld van de belanghebbenden.

9.3 Inzoomen op voorbeelden

9.3.1 Inleiding

Aan vier gemeenten is gevraagd om voor deze Voortgangsrapportage meer praktisch zicht te geven op de bestuurlijke cultuur in de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Welke ervaringen worden opgedaan en hoe dragen die bij aan de voorbereiding van de gemeentelijke organisatie op de komst van de Omgevingswet? De vier gemeenten tellen circa 30.000 tot 40.000 inwoners. Naar de gemeenten zelf zeggen is die schaalgrootte heel geschikt om te leren werken in de geest van de Omgevingswet. Het is een mooie maat: voldoende deskundigheid én toch overzichtelijk. Men kent elkaar en de lijnen naar het bestuur zijn kort.

De gemeente Best is benaderd vanwege de nadruk op participatie bij het opstellen van het bestemmingsplan. Met Dalfsen is het gesprek gestart vanuit het inhoudelijke thema duurzaamheid. Als bijvangst kwamen ook leerpunten over de integrale aanpak en organisatie naar boven. Van Rijssen-Holten was bekend dat het bestemmingsplan bewust met een klein eigen team was gestart. Dat maakte nieuwsgierig naar de verbreding van de nieuwe werkwijze in de organisatie. In Meppel was de startvraag hoe de organisatie klaar wordt gemaakt voor de komst van de Omgevingswet en welke rol het Chw-experiment daarin speelt.

9.3.2 Best: bewoners willen liever duidelijkheid dan afname van regeldruk

Vernieuwen met participatie

De gemeente Best wil zich alvast inleven in de denkwereld van de Omgevingswet. De eerste stap wordt gezet met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor een beheergebied²⁴. Als vernieuwende invalshoek wordt -naast het experiment met nieuw instrumentarium- ook ingezet op participatie van de bewoners.

²⁴ De informatie over Best in deze Voortgangsrapportage is gebaseerd op gesprekken met Jenny Crommentuijn, projectleider bestemmingsplan verbrede reikwijdte bestaande woonwijken Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwewerik en projectleider Implementatie Omgevingswet en communicatieadviseur Lianne Verstraeten van de gemeente Best, wethouder Marc Schuppen met o.a. ruimtelijke ontwikkeling in zijn portefeuille, Hetty Wenting van bureau Agel, Dennis van Eck, bewoner van de wijk Speelheide en deelnemer aan een werkgroep, op het ontwerpplan en een workshop tijdens een kennisbijeenkomst van het ministerie van BZK.

De doelen in Best

Om ervaring op te doen met de manier van werken onder de Omgevingswet heeft de gemeente Best zich aangemeld voor een experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor drie bestaande woonwijken Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik. Het bestaande bestemmingsplan was aan actualisatie toe. De gemeente wil met dit experiment:

- Ervaring opdoen met participatie.
- Een bestemmingsplan nieuwe stijl opstellen, dat beter toegankelijk is voor burgers.
- Met nieuwe onderwerpen ervaring opdoen: duurzaamheid, gezondheid, minder regels, welstandsvrij en globaler bestemmen van niet-woonfuncties en openbaar gebied (uitnodigingsplanologie).
- Ervaring opdoen met het interne werkproces binnen de gemeente.

Het participatietraject is gericht op het ontwerpbestemmingsplan voor de woonwijken Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik. Om niet teveel tijd van bewoners te vragen dacht de gemeente aan een ‘kort en krachtig’ traject, waarin de burgers volop ruimte krijgen om advies aan de gemeente uit te brengen.

Het participatietraject

- De gemeente heeft een participatiewerkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de bestaande bewonersoverleggen uit de drie wijken. Iedere stap van het participatietraject is met de werkgroep besproken.
- Voor een eerste plenaire bijeenkomst zijn alle 2100 adressen in de drie wijken (bewoners, maatschappelijke organisaties, de woningcorporatie en ondernemers) aangeschreven. Daarbij heeft de gemeente gevraagd foto's aan te leveren van goede of foute locaties in de wijk. De respons met foto's was niet groot. Wel is de eerste bijeenkomst met 150 mensen goed bezocht.
- De bewoners gaven de voorkeur verder aan de slag te gaan in werkgroepen per wijk, niet per thema. Voor elk van de drie wijken is een afzonderlijke werkgroep geformeerd met ieder circa 10 leden. Daarin gaan de bewoners per wijk aan de slag met een advies voor de eerder genoemde thema's (zie de doelen in Best).
- De werkgroepen zijn twee keer bij elkaar gekomen. De gemeente heeft gevraagd om aandacht te besteden aan de representativiteit van het advies. Dat is per wijk verschillend ingevuld: met een nieuwsbrief, een extra bijeenkomst of een enquête in de wijk.
- De werkgroepen hebben hun advies in een tweede plenaire bijeenkomst met 75 mensen (bewoners, raadsleden, pers en vertegenwoordigers van woningcorporatie en onderwijs) gepresenteerd.
- In een verantwoordingsdocument heeft de gemeente op alle adviezen gereageerd en dit document is tijdens een interactieve sessie met de werkgroepen besproken. De werkgroepen hebben nog enige tijd gekregen om aan te vullen en te reageren.
- Vervolgens is het concept ontwerp-bestemmingsplan met de drie werkgroepen uit de wijk en de participatiewerkgroep besproken. Aan de hand van casussen zijn de werkgroepen aan het werk gezet om de nieuwe opzet op bruikbaarheid te testen.
- Het ontwerp bestemmingsplan is in een plenaire inloopavond gepresenteerd. Er zijn 16 mensen geweest waarvan enkele werkgroepleden. Op het ontwerp zijn zes zienswijzen ingediend waarvan

drie betrekking hebben op een nieuwe ontwikkeling die op dit moment onvoldoende concreet is om mee te nemen in het bestemmingsplan, de drie andere zienswijzen gaan over aanduidingen die niet correct zijn (kleine aanpassingen).

- De gemeente heeft een enquête onder de bewoners uitgezet om het participatieproces te evalueren.
- Met de werkgroepen is afgesproken om over twee jaar het bestemmingsplan te evalueren om te bekijken of het bestemmingsplan voldoet of dat bijstellingen nodig zijn.

Het functioneren van de werkgroepen

Op de samenstelling van de werkgroepen heeft de gemeente niet gestuurd. Ze vormden zich uit bewoners en in één van de werkgroepen zat een vertegenwoordiger van de woningcorporatie. Maatschappelijke organisaties en ondernemers waren niet op de eerste bijeenkomst afgekomen en hadden dus ook geen zitting in de werkgroepen. De bewoners zochten hun rol: nemen ze deel vanuit eigen belang en is die anders dan het belang van de wijk of van de gemeente? Heeft de gemeente de rol van scheidsrechter bij verschillen van inzicht? Na verloop van tijd stelden bewoners het algemeen belang voorop (een enkeling haakte af). Ook groeide het besef dat bewoners eerst hun burens zelf moeten aanspreken en dit niet van de gemeente moeten verlangen.

Waar de gemeente een kort en krachtig traject voor ogen had, gaven de bewoners de voorkeur aan spreiding van de bijeenkomsten in de tijd. Het traject heeft dan ook veel langer geduurd. Daarbij bleek dat naarmate het traject vorderde, een aantal deelnemers minder kwam. Toch is het aantal van 75 mensen bij de presentatie van de adviezen van de werkgroepen nog een goede opkomst. Aan het beperkte aantal van zes zienswijzen kan ook voorzichtig de conclusie worden verbonden dat het plan aansluit bij de wensen van de bewoners. De ervaring is dat een consoliderend plan veelal meer reacties oproept.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de werkgroepen zelfstandig advies uitbrachten en zelf zouden zorgen voor een gespreksleider en notulist. In de praktijk bleek dat het bestemmingsplan nogal abstract is, waardoor de werkgroepen behoefte hadden aan een gespreksleider vanuit de gemeente. De adviezen van de werkgroepen gingen ook in op punten die niet in een bestemmingsplan kunnen worden verwerkt, zoals het onderhoudsniveau van groen in de wijk en grensoverschrijdende invloeden zoals lawaai-overlast van evenementen buiten het plangebied. Ook kwam een aantal ideeën over duurzaamheid naar voren die niet in planregels zijn te vatten. Deze ideeën heeft de gemeente in een inspiratiegids opgenomen, die als bijlage bij het bestemmingsplan is gevoegd en die de gemeente na vaststelling van het bestemmingsplan aan de 2100 adressen toestuurde.

Leerpunten voor de gemeente

De rol van de gemeente verandert: de inzet op participatie vergt een meer naar buiten gerichte opstelling en houding- en gedragsverandering. De ambtenaren moesten bijvoorbeeld leren om burgers actief aan te spreken op bijeenkomsten, jargon te vermijden, uitleg te geven, vaak te herhalen en een meer ondersteunende rol te

vervullen. Ook vraagt de nieuwe werkwijze om over de vakgebieden heen te kijken en samen te werken.

'Scrummen' biedt een snelle werkwijze

De gemeente ging aan de slag met scrumbijeenkomsten (een Agile-samenwerktechniek, waarbij de term is ontleend aan rugby) om snel tot een meer integrale aanpak te komen. In vier scrumbijeenkomsten over de 'duurzaamheid en gezondheid', 'ruimer/globaler bestemmen en openbaar gebied', 'deregulering woonbestemmingen en welstand' en 'integratie van verordeningen en beleidsregels' stonden in anderhalf uur per onderwerp drie vragen centraal: 1. doel regeling, 2. wat willen we regelen, 3. hoe gaan we het regelen. Door elk thema als een sprint aan te pakken, zijn in een korte tijd gedragen keuzes gemaakt. De adviezen van de bewoners vormden belangrijke input voor de scrumsessies.

Het participatietraject bracht meer werk met zich mee dan aanvankelijk was ingeschat. De ingestelde werkgroep met burgers bood meerwaarde. Zo wilden de ambtenaren aanvankelijk een mooi vormgegeven uitnodiging met foto's maken. Bewoners waarschuwden dat deze als reclamefolder niet gelezen zou worden. Een brief volstond.

De rol van de raad verandert. Als bewoners in het participatieproces duidelijk hebben aangegeven wat zij wel of niet willen dan kan de raad daar moeilijk van afwijken. Ook is geconstateerd dat de raad en het college ruimte moeten geven om te experimenteren. Dat betekent bij fouten toch achter de ambtenaren blijven staan.

De gemeente was uit op vereenvoudiging en flexibiliteit met een beperkte set aan regels, bijvoorbeeld zonder welstand. De bewoners wezen echter op het belang van duidelijke regels, onder meer om het karakter van de wijken te waarborgen. In het plan is nu per wijk een karakteristiek opgenomen en vastgelegd is dat bouwplannen geen afbreuk mogen doen aan deze karakteristiek. Ook op het wijzigen van niet-woonfuncties wilden burgers invloed houden. Er is van afgezien om dat soort wijzigingen vergunningvrij te maken.

Vernieuwing van de planopzet

De participatie had niet alleen betrekking op het totstandkomingsproces, de gemeente heeft de burger ook centraal gezet bij de opzet van het plan zelf. Dat betekent: toegankelijk, leesbaar en aansluiting vinden bij de belevingswereld van de burger door hun activiteiten in het plan voorop te zetten. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, realiseren van duurzame voorzieningen, vellen van houtopstanden,



Haven Wassenaar

organiseren van een evenement en realiseren van een parkeerplaats. Per activiteit is aangegeven of de activiteit direct mogelijk is, of een melding of vergunning is vereist. Dit kan per functiegebied verschillen: woongebied, gemengd gebied, openbaar gebied en hoofdgroenstructuur. De tekst is zo eenvoudig mogelijk geformuleerd. Het plan kent geen toelichting in de gebruikelijke zin, maar een 'handleiding' die per regel uitlegt hoe die moet worden toegepast. Door casussen aan de werkgroepen voor te leggen heeft de gemeente de leesbaarheid van het ontwerp bestemmingsplan getest. Daarbij bleken ook de meest lastige regels goed leesbaar.

Twee voorbeelden van de planregels: parkeren en duurzaamheid

Voor parkeren past de gemeente een open norm toe. In de regels staat dat moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid. 'Voldoende' betekent in dit geval dat tenminste voldaan wordt aan het gemeentelijk parkeerbeleid, neergelegd in de Nota parkeernormen. Ook geldt een flexibiliteitsbepaling: als sprake is van onbillijkheid, dan kan met een collegebesluit worden afgeweken van de normen.

Het plan geeft ruimte aan duurzame maatregelen. Als de maatregel strijdig is met het vastgelegde karakter van een wijk, dan gaat het behalen van de duurzaamheidsambitie voor. Voor het geval maatregelen voor zonnepanelen en groen conflicteren, kent het plan voorrangregels. Wat het eerste aanwezig is heeft voorrang. Sterk vereenvoudigd: nieuwe bomen mogen geen licht wegnemen van bestaande zonnepanelen; bestaande bomen blijven staan ook al nemen ze licht weg van nieuw te plaatsen panelen. Verder zijn laadpalen voor elektrische auto's in principe overal toegestaan op plaatsen waar een parkeerplaats aanwezig is of gerealiseerd kan worden. Er geldt verder een meldingsplicht voor warmte-koude-opslag en mini windturbines. Om in te spelen op nieuwe duurzame maatregelen en voorzieningen, die nu nog niet bekend zijn, heeft de gemeente een paar spelregels in het plan opgenomen. Tot slot kiest de gemeente voor de weg van stimulering. In een inspiratiegids doet de gemeente de bewoners tal van suggesties aan de hand voor duurzame maatregelen.

Waar nog winst kan worden geboekt is bij de publicatie op 'ruimtelijkeplannen.nl'. Met een klik op de kaart ontstaat geen overzicht van alle regels die voor een bepaald gebied gelden. Een meer vraaggerichte opzet zou de voorkeur hebben, maar daarvoor is een eigen vIEWER nodig.

9.3.3 Dalfsen: leerweg met duidelijke stappen

De gemeente Dalfsen biedt een inspirerend voorbeeld waarbij alle drie in dit hoofdstuk onderscheiden elementen van cultuurverandering een rol spelen: de manier van (samen)werken, integraliteit en participatie. De gemeentelijke organisatieverandering en de leerweg, die naar de invoering van de Omgevingswet leidt, sluiten pragmatisch op elkaar aan. Participatie is bij de organisatieverandering (ingezet in 2015) een belangrijk uitgangspunt: de gemeente wil er zijn voor de samenleving. Dat leidt tot een andere manier van werken, waarin de verantwoordelijkheid dieper in de organisatie wordt gelegd, de samenwerking (intern en extern) bewust wordt opgezocht en de integraliteit wordt versterkt. De experimenteerstatus van de Chw biedt de mogelijkheid om de ingezette organisatie-

verandering in praktijk te brengen. Dat gebeurt onder meer door telkens een nieuw thema in te brengen in de grondgebieddekkende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en zo telkens meer organisatieonderdelen te betrekken bij de vernieuwde denk- en werkwijze. Het thema van het eerste experiment 'duurzaamheid', is door de ambtelijke organisatie zelf naar voren gebracht. Dit onderwerp leeft ook bij de bevolking en bedrijven. Zie voor meer informatie paragraaf 8.3.

De leerweg van Dalfsen

De gemeente Dalfsen heeft een traject uitgezet om in te spelen op de Omgevingswet. De gemeente wacht tot na het in werking treden van de wet met het vaststellen van een omgevingsvisie. Het omgevingsplan volgt als logische stap daarna. Dat vindt de gemeente de meest pragmatische aanpak, omdat pas met het in werking treden van de Omgevingswet echt duidelijk is wat de wettelijke eisen inhouden en hoe de toepassing gaat werken. De gemeente wil tot die tijd echter zeker niet achterover leunen en bereidt zich in werkwijze én beleid nu al voor op het nieuwe stelsel. Dat doet de gemeente onder andere door binnen het experiment met de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied jaarlijks, als partiele herziening, planregels voor een bijzonder thema toe te voegen aan de plannen. Het experiment komt in de procedure samen met de jaarlijkse wijzigingsplannen op basis van particuliere initiatieven. Voor de experimenten is de planning als volgt:

- Eerste experiment in 2017: duurzaamheid in de kernen – vanwege de korte doorlooptijd was dit vooral een interne gemeentelijke exercitie.
 - 2018 en 2019 aanvulling van het eerste experiment: verfijning en uitwerking van de regels voor duurzaamheid, uitbreiding naar het buitengebied en een versterking van de aanpak voor duurzaamheid met input van buiten de gemeentelijke organisatie.
 - Tweede experiment in 2018 met als nieuw thema: vrijkomende agrarische bebouwing.
 - Derde experiment vermoedelijk in 2019 met een sociale component.
- Door een nieuw thema toe te voegen in een ander beleidsveld raken telkens andere organisatieonderdelen betrokken bij deze voorbereiding op de Omgevingswet. De keuze van de thema's is de uitkomst van een brainstorm van en prioriteitstelling binnen het hele gemeentelijke apparaat. Bij de uitwerking van volgende experimenten wil de gemeente nadrukkelijk stakeholders betrekken.

9.3.4 Rijssen-Holten: eigenzinnig en praktisch

De gemeente Rijssen-Holten²⁵ is een gemeente van doeners die zelf bepalen wat en hoe iets wordt aangepakt. Belangrijke trefwoorden bij de zoektocht naar een andere werkwijze zijn 'probleemoplossend meedenken' en 'werken volgens de bedoeling'. Hoe doe je dat? Rijssen-Holten legt verantwoordelijkheden lager in de organisatie, brengt meer samenhang aan in het gemeentelijke beleid en probeert andere werkvormen uit, zowel intern als extern. De gemeente ziet

²⁵ De informatie over Rijssen-Holten in deze Voortgangsrapportage is gebaseerd op een gesprek met Nicky Luttkhuis (projectleider bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het buitengebied) en Joanna Spakman (programmamaleider invoering Omgevingswet).

parallelen tussen de ingezette organisatieverandering en de gedachten achter de Omgevingswet. Die constatering is voor de pragmatische gemeente aanleiding om beide zaken aan elkaar te koppelen. De invoering van de Omgevingswet onderstreept daarbij de noodzaak van de organisatieverandering. Het experiment onder de Chw maakt het praktisch. Die aanpak hanteert de gemeente op meer plekken: een algemeen of wat abstract doel wordt concreet gemaakt in een project met een kop en een staart. Al doende leren is het devies.

Programma voor de invoering van de Omgevingswet # experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte

De gemeente Rijssen-Holten bereidt zich met een programma voor op de komst van de Omgevingswet. Zo'n programma is wat abstract en krijgt met het experiment met het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte handen en voeten. De vier pijlers van het programma krijgen onder ander in het experiment een praktische toepassing:

- Bestuurlijke keten: het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geeft handvatten om te oefenen met loslaten en het geven van afweegruimte. Immers als de raad het plan heeft vastgesteld krijgt het college van B&W ruimte om bijvoorbeeld beleidsregels aan te passen. Het omgaan met flexibiliteit is een belangrijk discussiepunt met de raad.
- Digitalisering: voor het experiment stelt de gemeente een eigen vlieger op, die een initiatiefnemer direct leidt naar antwoorden op concrete vragen en zo nodig naar het omgevingsloket waarin duidelijk wordt of een vergunning nodig is. Als een vergunning vereist is, dan wordt direct het aanvraagformulier gepresenteerd. Ook neemt de gemeente de Basisregistratie Grootchalige Topografie als basis voor het bestemmingsplan.
- Instrumenten: de gemeente onderkent dat de 'omgevingsvisie' nu nog ontbreekt en is gestart met het project 'profilering & ambitie'. In de omgevingsvisie wordt vertaald wat de ambitie is: 'werken volgens de bedoeling' noemt de gemeente dat.
- Organisatie en proces: door telkens meer organisatieonderdelen bij het experiment te betrekken groeit het aantal medewerkers dat actief deel uitmaakt van de lerende organisatie. Zo heeft de gemeente naast het buitengebied ook de 'kernen' aangemeld voor het experiment met de verbrede reikwijdte. Daarmee wordt het experiment uitgebreid naar andere vakgebieden en maken telkens meer medewerkers kennis met de nieuwe werkwijze.

Daarnaast kent het programmaplan de thema's 'cultuur' en 'participatie' die de verschillende pijlers doorsnijden. Het experiment laat in de praktijk zien dat deze thema's sterke verwevenheid hebben met de vier pijlers.

Het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is bewust gestart met een heel klein ambtelijk groepje. De projectgroep (projectleider, jurist en expert digitale informatie) kon snel en doelgericht werken. Het voorontwerp kwam vlot tot stand, maar de kennis over het experiment werd niet breed binnen de gemeentelijke organisatie uitgedragen. Aanvankelijk leidde het vertrek van de projectleider tot vertraging met het opstellen van het ontwerpplan. De nieuwe gemeentelijke projectleider had geen diepgaande kennis van de problematiek in het buitengebied. Die maakte dat tot een kans om de betrokkenheid van de organisatie te verbreden. Collega's

boden hulp aan en de nieuwe projectleider zocht ook bewust de samenwerking op. Zo is een nieuwe fase ontstaan waarin het experiment veel breder aanhaakt op de organisatieontwikkeling binnen de gemeente. Bij die brede aanpak komen ook lastige punten naar voren. De nieuwe werkwijze vraagt andere competenties van medewerkers. Denk bijvoorbeeld aan de vergunningverlening waar minder sprake zal zijn van op afstand toetsen en meer van meedenken met de initiatiefnemers over hun plannen.

Pratend met de gemeente komt een aantal tips naar voren die gaan over de cultuurverandering:

- Het experiment is effectief van de grond getild met een klein en doelgericht team dat wat geïsoleerd heeft gewerkt. Dat was in het begin nodig. De inbedding in de organisatie vergt een houding van verbreden en samenwerken. Daar kan ook een ander type projectleider bij passen.
- Maak gebruik van 'toevallig' aanwezige kwaliteiten van medewerkers. Dat Rijssen-Holten zoveel aandacht besteedt aan de digitalisering, komt ook door een deskundige en enthousiaste medewerker.
- Koppel de voorbereiding op de Omgevingswet (en organisatieverandering) aan een praktisch experiment. Bedenk overigens wel dat het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte nog geen omgevingsplan is. Het is een stap in de goede richting. Het experiment zal zorgen voor een soepeler overgang.
- Ga uit van een geleidelijk groeipad. Dat kan door een telkens groter deel van het grondgebied en ook een toenemend deel van de organisatie in experimenten met de andere werkwijze te betrekken. Door het omgevingsplan als een 'ladekastje' te zien, waarvan telkens een nieuwe lade wordt opengetrokken en gevuld, kan de ontwikkeling ook in stapjes worden opgedeeld.

9.3.5 Meppel: eerst de mensen, dan de organisatie

De gemeente Meppel²⁶ werkt met inzet en inventiviteit aan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte / bestemmingsplan-plus voor Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree). Vrijwel alle experimenteermogelijkheden, die het Besluit uitvoering Chw biedt aan experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, worden benut. Bij de planvoorbereiding zet de gemeente fors in op participatie, zowel in meedenken bij het bestemmingsplan als meedoen in de ontwikkeling. Dat vergt tijd en geld. Daar tegenover staat een hoge opbrengst in de vorm van kennis, inzichten en betrokkenheid. Het leidt ook tot beweging in het gebied en initiatieven voor ontwikkeling. De participatie maakt het plan sterker en brengt de ontwikkeling op gang. De gemeente vindt een integrale aanpak met alle betrokkenen van meer waarde dan een strak gevolgd tijdspad. De samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie en tussen gemeente en de partners daarbuiten krijgt telkens meer gestalte. In het trans-

²⁶ De informatie over Meppel in deze Voortgangsrapportage is gebaseerd op een gesprek Jan Cas Smit, verantwoordelijk voor het opstellen van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het transformatiegebied Noordpoort.

formatiegebied Noordpoort ontwikkelt Meppel voortvarend een nieuwe manier van werken. Deze vernieuwing is wel gericht op het project. Dat leidt tot de vraag hoe de projectervaring bijdraagt aan de gemeentebrede voorbereiding op de Omgevingswet.

Op bestuurlijk niveau toont de raad belangstelling voor de Omgevingswet. Een belangrijke stimulans lijkt de VNG, die gemeenteraadsleden in heel Nederland informeert over de komst van de Omgevingswet. In Meppel is het bestemmingsplan voor Noordpoort een praktische pilot, ook voor de raad. In het plan komt een aantal vragen naar voren, die een weloverwogen oordeel vragen. Denk aan het afwegingskader dat aan het plan ten grondslag ligt: welke kwaliteiten wil de gemeente in het gebied tot stand brengen en hoe verhouden de verschillende kwaliteiten zich tot elkaar. Dat is geen keuze die ambtenaren maken.

Ook het zaakgericht werken roept vragen op. Als de gemeente complexe aanvragen voor een vergunning binnen acht weken wil kunnen afdoen, dan zijn aanpassingen nodig. De informatiestroom zal moeten worden geoptimaliseerd (DSO) en de vraag moet worden beantwoord of de raad over elk geval zelf wil besluiten, met als

gevolg dat zeer frequent zal moeten worden vergaderd, of dat het haar bevoegdheden delegeert aan het college. Het beleid zal een snelle en correcte behandeling van aanvragen en initiatieven mogelijk moeten maken. Hiertoe dient het door de raad opgestelde beleid vooral duidelijk en kaderstellend te zijn zodat het college (of de raad) voldoende handvatten krijgt aangeboden om binnen een beperkte termijn tot goede besluiten te komen.

De gemeenteraad zal na de verkiezingen van maart 2018 in de nieuwe samenstelling het hele traject naar het van kracht worden van de Omgevingswet meemaken.

De voorbereiding van de ambtelijke organisatie op de komst van de Omgevingswet concentreert zich nu in de Meppeler praktijk tot oefenen in het proces Transitiegebied Noordpoort. De medewerkers die hierbij betrokken zijn, zorgen wel voor een spin-off naar andere collega's. De gemeentebrede aanpak heeft vertraging opgelopen door personele omstandigheden. De aankondiging dat de Omgevingswet met vertraging zal worden ingevoerd heeft een negatief effect op het urgentiegevoel voor het implementatieproces. Dat geldt niet alleen Meppel. Uit een rondje bellen met de



Nieuwveense landen, Meppel

buren werd duidelijk dat vrijwel alle andere Drentse gemeenten terughoudend zijn. Overal is wel een medewerker aangewezen die de invoering van de Omgevingswet moet voorbereiden. Maar veel slagkracht heeft die tot nu toe vaak niet. Een brede verankering in de organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een gevarieerd samengestelde werkgroep, is maar in een paar gemeenten geregeld. Meppel heeft in ieder geval het voordeel van het experiment onder de Chw, waar op projectbasis geleerd kan worden.

Meppel stelt de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers voorop in de lerende organisatie. Een organisatieverandering kan als vervolgstap plaatsvinden, als daar de noodzaak voor blijkt. Deze volgorde voorkomt onnodige weerstand. Daarbij helpt ook dat op voorhand duidelijk is dat voor iedereen in de toekomst plaats zal zijn. Niet alles verandert in een klap. In een overgangssituatie bestaan nog oude plannen die tot uitvoering moeten komen. Huidige taken en competenties blijven ook in de nabije toekomst nodig.

Interne roadshow

Om iedereen binnen de organisatie te informeren en warm te maken voor de Omgevingswet is een roadshow georganiseerd. Aan alle organisatieonderdelen is de relevante inhoud van de nieuwe wet verteld en is gericht ingegaan op de vraag wat dat voor de taken en medewerkers van het betreffende onderdeel kan betekenen. Vooraf is een angst weggenomen: dat de nieuwe wet tot vermindering van mensen zou leiden. Wel kunnen andere vaardigheden worden gevraagd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vergunningverlening. Daar zal een verandering komen van technisch toetsen aan normen naar het ondersteunen van een aanvrager, zodat het initiatief aansluit op de ambities van de gemeente. Minder denken in middelen, meer in doelstellingen. Die verandering past in de ontwikkeling zoals de vergunningverleners die zelf al hebben ingezet. De gemeente kent het zogenoemde 'schetsoverleg' waarin een initiatiefnemer een voorstel in een pril stadium kan voorleggen. In een paar overlegstappen ontstaat veelal een vergunbaar plan.

Waar Meppel aanvankelijk had ingezet op een organisatiebrede voorbereiding op de Omgevingswet is inmiddels de tering naar de nering gezet. Het leren concentreert zich nu op één groot project dat als voorbeeld en aanjager moet fungeren voor de hele organisatie. Ook zet de gemeente de persoonlijke ontwikkeling voorop – grote aanpassingen van de organisatie zijn hooguit een sluitstuk.

9.4 Conclusies en leerpunten

Gemeenten zijn heel bewust op zoek naar een nieuwe werkwijze en geven in dat proces het experiment met de Chw een plek. Dat geldt zeker voor de gemeenten die één bestemmingsplan voor het hele grondgebied willen opstellen. Die gemeenten gaan vaak een stapje dieper, bijvoorbeeld als ze hun verordeningen willen integreren in het plan. In die gemeenten raakt ook altijd het hele ambtelijke en bestuurlijke apparaat betrokken en kan de nieuwe werkwijze niet beperkt blijven tot een relatief beperkte projectgroep of projectgebied. Gemeenten brengen op verschillende manieren een fasering in hun leerproces aan, omdat in één keer overschakelen op een nieuw systeem voor het hele grondgebied en de hele organisatie een te grote stap zou zijn.

Opvallend is het verschil tussen gemeenten die bij het opstellen van het plan direct naar buiten treden, zoals Amersfoort, Berg en Dal, Best en Breda en gemeenten die eerst een intern proces starten, zoals Venlo en Deventer. Het cultuurelement van 'samenleving voorop' lijkt in het eerste geval voorrang te krijgen en het cultuurelement 'interne werkwijze' bij de tweede groep gemeenten. In het kader van deze Voortgangsrapportage wordt volstaan met de constatering, zonder resultaten te analyseren en conclusies te kunnen verbinden aan dit verschil. Leerpunt is dat elke gemeente een keuze heeft en zich daar bewust van moet zijn.

Een ander interessant fenomeen is de rol van externe bureaus bij het uitvoeren van het experiment en de invloed op het leerproces. Hier lijkt een verschil te zijn of de gemeente een extern bureau benut om het experiment uit te voeren – zonder het proces zelf te doorleven – of dat de gemeente het experiment uitvoert en het bureau alleen helpt als klankbord, voor specialistische taken of het proces te bewaken.

Niet nieuw, maar door de reacties wordt dit wel bevestigd, is de constatering dat cultuurverandering tijd kost, een lange adem vergt, vaak van personen afhankelijk is en dat verankering in de organisatie lastig is. Ook geeft een nieuw instrument / experiment aanleiding om nieuwe wegen in te slaan, ontstaan onvermoede kansen en komt energie vrij om resultaten te bereiken. Om de Chw succesvol toe te passen en nog veel verdergaand de Omgevingswet goed in te voeren is onverminderde aandacht voor samenwerking, voor een integrale benadering en voor het denken en doen vanuit de belangen van de samenleving noodzakelijk. De voorbeelden laten zien dat er mogelijkheden zijn én dat er nog ruimte is om te leren en verbeteringen aan te brengen.



Buitengebied Nederweert

Bijlagen

Overzicht en voortgang bijzondere voorzieningen

Bijlagetabel 1: Projecten en besluiten waarop de Chw van toepassing is (1^e t/m 15^e tranche Besluit uitvoering Chw, 13^e tranche geen projecten toegevoegd)

	Totaal	Chw	Amvb – tranche													Kennisgeving
			1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	11 ^e	12 ^e	14 ^e	
Bijlage I																
Categorieën ruimtelijke en Infrastructurele projecten	onbekend															
Bijlage II (incl. Amvb I en II)																
A Nota Ruimte	29	28		1												
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling	40			6	2	8	1	2	11	7			2		1	
B Bodembescherming en bodemenergie	2	2														
C Waterstaatswerken	2	1										1				
D Luchthavens	3	3														
E Wegenprojecten	19	14	1			1				1	2					
F Bruggen	14	14														
G Spoorwegen	6	5				1										
Ga Lightrailverbindingen	1					1										
H Vaarwegen, sluisen, havens	4	3									1					
totaal Bijlage II	120	70	1	7	3	10	1	2	11	9	2	1	2		1	

	Totaal	Chw	Amvb – tranche													Kennisgeving
			1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	11 ^e	12 ^e	14 ^e	
Hoofdstuk 2 Chw (Amvb I en II)																
afd. 1 Ontwikkelingsgebieden	36		4	5	4	4	4		1		1	6		2	4	1
afd. 2 Duurzame innovatieve experimenten	176		9	6	7	2	13	8	11	15	12	11	16	23	24	19
afd. 6 Versnelde uitvoering van (woning)bouwprojecten *	21															21
afd. 7 lokale en (boven) regionale projecten met nationale betekenis	3		3													
totaal Hfdst 2	236		16	11	11	6	17	8	12	15	13	17	16	25	28	20
Totaal	356	70	17	18	14	16	18	10	23	24	15	18	18	25	29	20

* Voor zover te achterhalen is uit de Staatscourant en overige internetbronnen

Bijlagetabel 2: Bijzondere voorzieningen: aanwijzing 16^e tranche Besluit uitvoering Chw in procedure (stand sept 2017)

Indeling gebieden	16 ^e tranche	Totaal
Ontwikkelingsgebieden	Delft, Schieoevers Noord Leerdam, Broekgraaf	2
Duurzaam innovatief experiment: bestemmingsplan verbrede reikwijdte	Amsterdam, Postcodegebied 1012 Bernheze, Buitengebied Bernheze Delft, Schieoevers Eindhoven, Strijp-S en Strijp-T Fryske Marren, Buitengebied Gaasterlân-Sleat Gouda, Goudasfalt Koggenland, Kernen Koggenland, Landgraaf, Waubach Landgraaf, Gravenrode Lansingerland, Lint-Zuid Leerdam, Broekgraaf Leidschendam-Voorburg, Klein Plaspoelpolder Nijmegen, Dukenburg Noordenveld, Dorp Norg Nuenen, Nuenen West Oldambt, Bad Nieuweschans Rijssen-Holten, Kernen Rijssen en Holten Woerden, Buitengebied Woerden,	16
Duurzaam innovatief experiment: Nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures	Loon op Zand, attractiepark De Efteling: vergunningvrij plaatsen van een aantal bouwwerken (art. 6o) provincie Groningen: experiment met het voorlopig bestemmen van zonneparken (art. 7t) Ameland-Westgat: het elektrificeren van het mijnbouwplatform (art. 7u) Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein: een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (art 7v)	8
TOTAAL		26



Crisis- en Herstelwet

Ontwikkelingsgebieden

Tranche 1 2 3 4 5 7 9 10 11 12 14 15

Innovatieve Experimenten

Tranche 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 14 15

Lokale & (boven) regionale projecten
met nationale betekenis

Tranche 1



Bijlagetabel 3: Experimenten die zijn 'opgeschaald, aangepast, uitgebreid of door samenwerking van gemeenten' één project vormen

Project	Verskillende besluiten per project	Aantal besluiten	In voortgangsrapportage ingedeeld bij
Almere: Centrum Weerwater	1. Ontwikkelingsgebied 2 ^e tr. 2011 2. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 7 ^e tr. 2014	2	Bp-VR
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied	1. Flexibel bestemmingsplan 6 ^e tr. 2013 2. Bestemmingsplan voor één aspect (geluid) 8 ^e tr. 2014	2	Bp voor één aspect
Amsterdam: Haven-Stad	1. Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr. 2016 2. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016 3. Afwijkende EPC En artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l) -norm 15 ^e tr. 2017	3	Bp-VR
Assen: Havenkwartier	1. Experiment voor één aspect (geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar) 6 ^e tr. 2013 (vervallen) 2. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 8 ^e tr. 2014	2	Bp-VR
Baarle Nassau en Gilze Rijen: Buitengebied	1. Baarle Nassau: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 15 ^e tr. 2017 2. Gilze Rijen: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 15 ^e tr. 2017 Vormen samen een project	2	Bp-VR
Beuningen: Gebied Laan 1945	1. Flexibel bestemmingsplan 6 ^e tr. 2013 (vervallen) 2. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr. 2015	2	Bp-VR
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee	1. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016 2. Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Brielle en Westvoorne: Buitengebied	1. Brielle: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016 2. Westvoorne: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016 Vormen samen een project	2	Bp-VR
Den Haag, Binckhorst	1. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 7 ^e tr. 2014 2. Afwijkende EPC-norm 0,2 15 ^e tr. 2017	2	Bp-VR
Delft: The Green Village	1. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 12 ^e tr. 2016 2. Afwijken van grote delen van het Bouwbesluit en mogelijkheid één milieuvergunning te verlenen, waaronder verschillende activiteiten kunnen worden uitgevoerd 12 ^e tr. 2016 3. Aanvulling op afwijken van Bouwbesluit, 15 ^e tr. 2017	3	Bp-VR
Eindhoven/Best: Brainport Park	1. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr. 2015 2. Grenswijziging op grondgebied gemeente Best 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Eindhoven, Spoorzone	1. Strijp-S experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik 15 jaar) 1 ^e tr. 2010 (art 6) 2. Gebiedsgericht bodembeheer Strijp-S 2 ^e tr. 2011 3. Strijp-S aanvulling: aanpassing omgevingsvergunningen waarbij tijdelijk wordt afgeweken van het bestemmingsplan. 3 ^e tr. 2012 4. Strijp-S wordt uitgebreid tot plangebied Spoorzone het besluit voor één aspect (tijdelijk gebruik) 5 ^e tr. 2013	4	Bp voor één aspect
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.	1. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 7 ^e tr. 2014 2. Ontwikkelingsgebied 15 ^e tr, 2017 deelgebied Luchtmachtbasis Twente	2	Bp-VR
Katwijk: Valkenburg	1. Experiment voor één aspect (geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar) 6 ^e tr. 2013 (vervallen) 2. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein en mergelgroeve	1. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 12 ^e tr. 2016 2. Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Meerssen	1. Gebiedsdekkende omgevingsvisie 8 ^e tr. 2014 2. Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 9 ^e tr. 2015	2	Bp-VR
Meppel: Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree)	1. Ontwikkelingsgebied 9 ^e tr. 2015 2. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 12 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Utrecht: Stationsgebied	1. Project van nationale betekenis 1 ^e tr. 2010 2. Gebiedsgericht bodembeheer	2	Project van nationale betekenis

Project	Verskillende besluiten per project	Aantal besluiten	In voortgangsrapportage ingedeeld bij
Peel en Maas Incl. wijk Giel Peetershof	1. Eén bestemmingsplan voor Peel en Maas 2. Ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag), voor de bouw geldt voor 5 jaar afwijken niet de Wabo (6l) 12 ^e tr. 2016 3. Vergunningsvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) 12 ^e tr. 2016 Extra voor de wijk Giel Peetershof: 4. Voor 5 jaar voor het niet van toepassing verklaren van de aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) 12 ^e tr. 2016 5. Extra voor de wijk Giel Peetershof: Afwijkende EPC-norm, 14 ^e tr. 2016	5	Eén Bp VR
Veghel, CHV terrein	1. Ontwikkelingsgebied 3 ^e tr. 2012 2. Experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik voor 15 jaar) 5 ^e tr. 2013 (vervallen) 3. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr. 2015	3	Bp-VR

47 besluiten betreffende 20 projecten

Bijlagetabel 4: Ontwikkelingsgebieden 'gemengd woon-werkgebied' (stand van zaken medio 2017)

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Tranche	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Rotterdam: Stadshavens	1 ^e tr	2010	Bp+* achter de hand	Bp+ achter de hand	In voorbereiding deelgebied: Europointorens II en III
Zaanstad: Zaanstad-Midden, de Hemmes	1 ^e tr	2010	Bp+ in voorbereiding	Bp+ achter de hand Bp in voorbereiding	Ontwerp Bp eind 2 ^e kwartaal 2018
Amsterdam: Buiksloterham	2 ^e tr	2011	geen inzet Bp+	-	-
Doetinchem: Iseldoks (voorheen Hamburgerbroek)	2 ^e tr	2011	Bp+ van kracht	-	-
's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland-Oost	2 ^e tr	2011	Bp+ van kracht	-	-
Amersfoort: Kop van Isselt	3 ^e tr	2012	Bp+ achter de hand	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp Bp+ sept. 2018
Apeldoorn: Kanaalzone	3 ^e tr	2012	Bp+ achter de hand	Bp+ achter de hand Bp Remeha kwekerij in voorbereiding	Ontwerp Bp april 2018
Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord	3 ^e tr	2011	Bp+ in procedure	Bp+ vastgesteld 27-10-2016, voor 95% onherroepelijk	Bestuurlijke lus naar verwachting begin 2018 Bp+ onherroepelijk
Arnhem: Oostelijk Centrumgebied	4 ^e tr	2012	geen inzet Bp+	-	-
Brummen: Centrumplan Eerbeek	4 ^e tr	2012	Bp+ achter de hand	Bp+ achter de hand Ontwerp Bp 6 juni 2017	Vaststellen Bp dec. 2017
Harderwijk: Waterfront	4 ^e tr	2012	geen inzet Bp+	-	-
Stichtse Vecht: Vreeland-Oost	3 ^e tr	2012	geen inzet Bp+	-	-
Meerijstad / Veghel: CHV-terrein Zie Bp met verbrede reikwijdte	3 ^e tr	2012	geen inzet Bp+	-	-
Krimpenerwaard (Bergambacht): Dijklaan	6 ^e tr	2013	geen inzet Bp+	-	-
Nieuwegein: Blokhoeve	5 ^e tr	2013	geen inzet Bp+	-	-

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Tranche	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Meppel: Noorpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree) Zie Bp met verbrede reikwijdte	9 ^e tr	2015	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp Bp+ 5-10-2017	Ontwerp Bp+ febr 2018 Vaststellen Bp+ medio 2018
Amsterdam: Havenstraatterrein	10 ^e tr	2015	Bp+ in procedure	Ontwerp Bp+ 1-09-2015	Vaststellen Bp+ maart 2018
Nijkerk, Havenkom Nijkerk	12 ^e tr	2016		Bp+ in voorbereiding	Haalbaarheidsonderzoek okt. 2017
Amsterdam: Haven-Stad Zie Bp met verbrede reikwijdte	14 ^e tr	2016		Geen inzet van Bp+ Ontwerp Bp 1 ^e deel- gebied: Sloterdijk / Mediacollege	Vaststellen Bp 1 ^e deelgebied: Sloterdijk / Mediacollege
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee Zie Bp met verbrede reikwijdte	14 ^e tr	2016		Ontwerp Bp+	Vaststellen Bp+ eind 2017
Urk: Schokkerhoek en bedrijventerrein	14 ^e tr	2016		Bp+ vastgesteld 29-06-2017	Beroep ingesteld met voorlopige voorziening
Enschede: Luchtmachtbasis Twente deelgebied binnen Bp VR	15 ^e tr	2017		Ontwerp Bp+ 04 aug 2016	Vaststellen Bp+ dec. 2017

Bijlagetabel 5: Ontwikkelingsgebieden 'gebied onder invloed van infrastructuur' (stand van zaken medio 2017)

Ontwikkelingsgebied 'Gebied onder invloed van infrastructuur'	Tranche	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Deventer: Spoorzone	1 ^e tr	2010	geen inzet Bp+	-	-
Zwolle: Spoorzone	1 ^e tr	2010	geen inzet Bp+	-	-
Almere: Centrum Weerwater Zie Bp met verbrede reikwijdte	2 ^e tr	2011	geen inzet Bp+	-	-
Tilburg: Spoorzone	4 ^e tr	2011	Bp+ van kracht en Bp+ achter de hand	Clarissenhof Bp+ onherroepelijk okt. 2015 Burg. Stekelenburg- plein ontwerp-Bp+ juli 2017	Burg. Stekelenburgplein Bp+ vaststellen nov. 2017
Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum	5 ^e tr	2013	Bp+ deels van kracht, deels in procedure	Deels van kracht deelgebied Schuilhoeve Ontwerp Bp+ dec. 2016	Deelgebied Schuilhoeve vaststellen Bp+ okt. 2017
Amsterdam: Zuidas Flanken	10 ^e tr	2015	Bp+ in procedure	Geen inzet Bp+ Tracébesluit vastge- steld	Chw achter de hand
Stichtse Vecht: Het NW Kwadrant Maarssen / bestemmingsplan Haagstede in Maarssenbroek	12 ^e tr	2016	Bp+ in voorbereiding	Bp+ vastgesteld 4 juli 2017	7 beroepschriften bij de RvS

Bijlagetabel 6: Ontwikkelingsgebieden ‘haven- en industriegebied’ (stand van zaken medio 2017)

Ontwikkelingsgebied ‘Haven- en industriegebied’	Tranche	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Rotterdam: Havengebied	5 ^e tr	2013	Bp+ van kracht + deels in voorbereiding	Bp+ van kracht + deel Maasvlakte 2 in voorbereiding	Voorontwerp Bp+ Maasvlakte 3 ^e kw 2018
Delfzijl, Eemsmond, prov. Groningen: Haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven	7 ^e tr	2014	Bp+ in voorbereiding	Oosterhorn: Bp+ in procedure Eemshaven Zuidoost: Bp+ vastgesteld 20-07-2017 Eemshaven Actualisering: Bp+ in voorbereiding	Oosterhorn: Bp+ vast stellen nov. 2017 Eemshaven Zuidoost: beroep bij RvS Eemshaven Actualisering: Voorontwerp Bp+ voorjaar 2018
Moerdijk: Havengebied Moerdijk	10 ^e tr	2015	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp Bp+ eind 2017
Terneuzen: Kanaalzone	10 ^e tr	2015	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	Bp+ eind 2018
Vlissingen, Borsele en provincie Zeeland: Sloegebied	10 ^e tr	2015	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp-Bp+ 2-08-2016	Ontwerp-Bp+ 16-11- 2017
Wageningen: Rijnhaven-Costerweg	10 ^e tr	2015	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp Bp+
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein Zie Bp met verbrede reikwijdte (12 ^e tr. 2016)	14 ^e tr 12 ^e tr	2016 2016	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	Voorontwerp Bp+ begin 2018

Bijlagetabel 7: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten ‘experiment voor één aspect’ (medio 2017).

Innovatief experiment voor één aspect	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Eindhoven: Spoorzone (tijdelijk gebruik)	2010 2012 2013	17-7-2025	In uitvoering	-	-
Meijerijstad / Veghel: CHV terrein, tijdelijk gebruik. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-	In uitvoering	-	-
Assen: Havenkwartier, verlengde geldingsduur bestemmingsplan. Vervallen Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-	-	-	-
Katwijk: Valkenburg, geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar. Vervallen. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-	-	-	-
Westland: Dijkcrwaal	2014	17-7-2025	Beëindigd	-	-
Amsterdam: Kantoorlocaties Telepoort en Amstel III planschade / wegbestemmen kantoorruimte	2014	15-5-2019	In uitvoering	-	-
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied: bestemmingsplan voor één aspect (geluid) Ook flexibel bestemmingsplan (2013)	2014	1-7-2018	In voorbereiding	Chw achter de hand Voor bijna alle kavels worden traditioneel Bp opgesteld.	Voor overblijvende kavels evt. gebruik maken van Chw
’s-Hertogenbosch, Bernheze, Oss: Bedrijventerrein Heesch-West, geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 2017/2018
Nieuwegein: Galecopperzoom (tijdelijk gebruik)	2014	20-9-2019	Achter de hand	Beëindigd beheers- verordening opgesteld	-

Bij tabel 7: de 11 besluiten voor één aspect betreffen 9 projecten. Voor Eindhoven Strijp-S is eenmaal de regeling aangepast en later uitgebreid voor de hele Spoorzone. Drie projecten Assen: Havenkwartier en Katwijk: Valkenburg zijn vervallen omdat voor beide gebieden een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt opgesteld. Ook voor Meijerijstad / Veghel geldt dat er een bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt opgesteld en het tijdelijk gebruik dat in uitvoering is daarin opgaat.

Bijlagetabel 8: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Flexibel bestemmingsplan' (medio 2017).

Innovatief experiment Flexibel bestemmingsplan	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied Zie experiment voor één aspect	2013	1-7-2018	In voorbereiding	Chw achter de hand Voor bijna alle kavels worden traditioneel Bp opgesteld.	Voor overblijvende kavels ev. gebruik maken van Chw
Beuningen: Gebied Laan 1945 Flexibel Bp vervallen Zie Bp met verbrede reikwijdte.	2013	1-7-2018	-	-	-
Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder	2013	1-7-2018	Beëindigd	-	-
Maastricht: Tapijn-terrein	2013	1-7-2018	In procedure	Bp vastgesteld 28-6-2016 Reparatie via bestuurlijke lus, 19-09-2017 vaststelling gewijzigde Bp	Onherroepelijk eind 2017
Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen	2013	1-7-2018	In voorbereiding	Ontwerp Bp vastgesteld 31-01-2017	Vaststellen Bp 4 ^e kwartaal 2017
Tynaarlo: De Bronnen	2013	1-7-2018	Beëindigd	-	-

Voor Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied geldt ook het experiment voor één aspect (geluid).

Voor Beuningen: Gebied Laan 1945 is het flexibele bestemmingsplan vervallen omdat het uitgebreid is tot bestemmingplan met verbrede reikwijdte.

Bijlagetabel 9: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan verbrede reikwijdte' (7c) (medio 2017).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Almere en Zeewolde: Oosterwold	2014	15-5-2019	In procedure	Bp onherroepelijk 31-05-2017	-
Almere: Centrum Weerwater (ook Bp+ (geen inzet))	2014	15-5-2019	In voorbereiding	Bp Weerwater - Floriade vastgesteld 20-07-2017 Overig deel in voorbereiding	Bp onherroepelijk 12-10-2017 (indien geen beroep wordt ingediend)
Assen: Toeristisch Recreatieve Zone (incl. TT-circuit)	2014	15-5-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	Concept Bp bijna gereed. Afh. andere ontwikke- lingen najaar 2017/ voorjaar 2018 start communicatie
Culemborg: Spoorzone	2014	15-5-2019	In procedure	Bp vastgesteld 26-01-2017	6 beroepschriften RvS. Planning onherroepelijk Bp okt. 2017
Den Haag: Binckhorst incl. afwijken van de Wet geluidhinder (7d) Ook EPC-norm 0,2 (15 ^e tr. 2017)	2014 2017	15-5-2019 EPC: 1-1-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp sept. 2017	Vaststellen Bp 1 ^e kwartaal 2018

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. Ook ontwikkelingsgebied 15 ^e tr, 2017 deelgebied Luchtmachtbasis Twente	2014 2017	15-5-2019 BP+ 5 jaar	Achter de hand	Ontwerp Bp 04-08-2016	Vaststellen Bp dec. 2017
Weesp: Bloemendalerpolder	2014	15-5-2019	In procedure	Bp voor (98%) onherroepelijk 21-06-2017	Voor 2% reparatiewerk, vaststelling voorjaar 2018
Zaanstad: Hembrugterrein incl. afwijken van de Wet Geluidhinder (7d)	2014	15-5-2019	In voorbereiding	Ontwerp Bp 21 -09-2017	Vaststellen Bp jan/ febr 2018
Assen: Havenkwartier Ook experiment voor één aspect, verlengde geldigheidsduur Bp (vervallen)	2014	20-9-2019	Achter de hand	Achter de hand	Of en zo ja wanneer een Chw-Bp wordt opgesteld is niet concreet aan te geven.
Delft: Spoorzone	2015	18-3-2020	In voorbereiding	In voorbereiding	Ontwerp Bp dec. 2017
Provincie Noord-Brabant: Logistiek Park Moerdijk, inpassingsplan	2015	18-3-2020	In procedure	Bp vastgesteld 5 juli 2016 (voor de 2 ^e keer)	3 beroepschriften bij RvS
Alphen aan de Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven-Oost	2015	9-9-2020	In procedure	RvS uitspraak 30-08-2017 besluit raad vernietigd	Raad opnieuw Bp vaststellen / jan. 2018 Bp onherroepelijk
Amstelveen: De Scheg	2015	9-9-2020	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018
Beuningen: Gebied Laan 1945 Ook flexibel bestemmingsplan (vervallen)	2015 2013	9-9-2020	In procedure	Bp onherroepelijk 24-02-2017	-
Diemen: Bergwijkpark ook afwijken van de Wet geluidhinder 7d	2015	9-9-2020 7d: 9-9- 2020	In procedure	Bp onherroepelijk 15-08-2016	-
Eindhoven: Brainport Park/Brainport Industries Campus Grenswijziging op grondgebied gemeente Best 14 ^e tr. 2016	2015 2016	9-9-2020	In voorbereiding	Chw achter de hand Bestemmingsplan Cluster 1 onherroepelijk, geen Chw toegepast	Vorbereiding Cluster 2 2017 (nog onduidelijk of van Bp VR gebruik wordt gemaakt)
Enschede: Binnensingelgebied	2015	9-9-2020	In voorbereiding	In voorbereiding, alleen startsessie 2017	In voorbereiding, strategie bepalen
Helmond: Automotive Campus	2015	9-9-2020	In voorbereiding	Voorontwerp Bp okt. 2016	Ontwerp Bp okt. 2017 / vaststellen Bp febr. 2018
Leudal: Buitengebied Leudal	2015	9-9-2020	In voorbereiding	In voorbereiding, stil gelegen	In voorbereiding, starten traject
Meijerijstad/Veghel: Herontwikkeling CHV-terrein. Ook experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik voor 15 jaar) 5 ^e tr. 2013 (in uitvoering) Ook ontwikkelingsgebied 3 ^e tr. 2012	2015 2013 2012	9-9-2020	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp dec. 2017
Apeldoorn: Binnenstad Apeldoorn	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Start maatsch. participatie okt 2017 / Nota van uitgangs- punten april 2018 Ontwerp Bp nov 2018
Bergen op Zoom: Landschapspark Bergse Heide	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Geen inzet verbrede reikwijdte Opstellen 2 Bp'en	-
Boekel: Buitengebied Boekel	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp maart 2017	Bp vaststellen dec. 2017
Borsele: Buitengebied Borsele	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp okt. 2017	Vaststellen Bp maart 2018

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Heeze-Leende: Locatieontwikkeling De Bulders	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Bp vastgesteld 13-02-2017	Enkele beroepschriften, RvS zitting 3 okt 2017, uitspraak half nov 2017
Helmond: Brandevoort-Noord	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Eind 2017 eerste implementatieplan ontwikkeling wijk gereed
Oudewater: Binnenstad Oudewater	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding, opstellen cultuurhistorische waarde kaart	Sept 2017 planning opstellen
Rijssen-Holtén: Buitengebied Rijssen-Holtén	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 01-11-2016	Ontwerp Bp dec 2017 - maart 2018
Steenwijkerland: Buitengebied Steenwijkerland	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp 03-08-2017	Vaststellen Bp 19-12-2017
Súdwest-Fryslân: Centrum Sneek	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Raad stelt uitgangspunten Bp 1 ^e kwartaal 2018 vast
Zundert: Business Centre Treeport	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp okt 2017	Vaststellen Bp jan 2018
Appingedam: Aardbevingsbestendig bestemmingsplan	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018
Best: Hoge Akker: Speelheide en De Leeuwerik	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Ontwerp Bp ter inzage	Vaststellen Bp 1 ^e kwartaal 2018
Delft: The Green Village Ook een experiment met het deels niet van toepassing verklaren van het Bouwbesluit ten behoeve van het ontwikkelen van nieuwe technologieën (6m), 15 ^e tr. aanvulling besluit	2016 2016 2017	24-9-2021 6m: 24-9-2026	In voorbereiding	In voorbereiding	Ontwerp Bp 2018
Edam-Volendam: Lange Weeren	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp april 2018
Giessenlanden: Bedrijventerrein Betonson	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp okt 2017 / ontwerp Bp jan/ febr 2018
Gorinchem: Bedrijventerrein Groote Haar	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Bp vastgesteld 20-04-2017	6 beroepschriften bij RvS
Hollands Kroon, Agriport	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Bp heeft vertraging opgelopen	Voor de Wieringermeer stellen gemeente, provincie en waterschap een gezamenlijke gebiedsvisie op (begin 2018)
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein en de mergelgroeve Ook ontwikkelingsgebied	2016 2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp begin 2018
Meppel: Transformatiegebied Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree) Ook ontwikkelingsgebied 9 ^e tr. 2015	2016 2015	24-9-2021	In voorbereiding	Voorontwerp Bp+ 5-10-2017	Ontwerp Bp+ febr 2018 Vaststellen Bp+ medio 2018
Nederweert: Buitengebied in balans	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Eerst omgevingsvisie (2017-2018) / Voorontwerp Bp 2019
Nijmegen: Groene Delta van Nijmegen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Eerst gebiedsvisie opstellen voor het volledige bedrijventerrein Nijmegen West Weurt. Streven Bp vaststellen in 2019

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Ridderkerk, Bedrijventerrein Donkersloot	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 29-08- 2017 B&W	Ontwerp Bp eind 2017 begin 2018
Wageningen: Binnenstad Wageningen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018
Zoeterwoude: Landelijk gebied Zoeterwoude	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Q4 2017 Ontwerp Bp Q2 2018
Amsterdam: Haven-Stad Ook ontwikkelingsgebied 14 tr 2016 Ook afwijkende EPC-norm (6b) 0,2 15 ^e tr. 2017 en artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l)	2016 2016 2017	28-10-2021		Ontwerp Bp 1 ^e deelgebied Sloterdijk / Mediacollege	Vaststellen Bp 1 ^e deelgebied Sloterdijk / Mediacollege
Best: Brainport Park (grenswijziging project) Zie Eindhoven Brainport Park	2016	28-10-2021		-	-
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee Ook ontwikkelingsgebied	2016 2016	28-10-2021		Ontwerp Bp +	Vaststellen Bp+ eind 2017
Brielle en Westvoorne: Buitengebied	2016	28-10-2021		Voorontwerp Bp sept 2017	Ontwerp Bp medio 2018
Katwijk: Valkenburg Ook experiment voor één aspect, Bp voor 20 jaar. (vervallen)	2016 2013	28-10-2021		In voorbereiding	Voorontwerp Bp 2 ^e kwartaal 2018
Lansingerland: Hoefweg-Zuid 2016	2016	28-10-2021		Ontwerp Bp	Vaststellen Bp febr 2018
Maassluis: Bedrijventerrein De Kade	2016	28-10-2021		In voorbereiding	Ontwerp Bp nov 2017, vaststellen voorjaar 2018
Nieuwegein: Rijnhuizen	2016	28-10-2021		Voorontwerp Bp sept 2017	Ontwerp Bp nov 2017, vaststellen Bp febr 2018
Nijmegen: Campusterrein Nijmegen-Radboud	2016	28-10-2021		In voorbereiding	Ontwerp Bp dec 2017, vaststellen juli 2018
Noordwijkerhout: Bavo-terrein	2016	28-10-2021		Voorontwerp Bp 20-04-2017	Ontwerp Bp okt 2017, vaststellen Bp jan 2018
Overbetuwe: De Pas	2016	28-10-2021		In voorbereiding (ligt stil), in afwachting van regionale woningbouwprioritering	Voorontwerp Bp 2018?
Wassenaar: Havenkanaal	2016	28-10-2021		In voorbereiding	Voorontwerp nov 2017 Ontwerp Bp maart 2018
Zutphen: Buitengebied / Landelijk gebied	2016	28-10-2021		In voorbereiding	Voorontwerp Bp okt 2017 / ontwerp Bp maart 2018
Baarle-Nassau en Gilze en Rijen: Buitengebied Baarle-Nassau en buitengebied Gilze en Rijen	2017	5 jr		In voorbereiding, nota van uitgangspunten	Planning nog niet gemaakt
Delft: Sciencepark Technopolis	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp 4 ^e kwartaal 2018
Dordrecht: Bedrijventerrein Dordtse Kil IV	2017	5 jr		Bp vastgesteld 28-06-2017	Behandeling beroepen
Ede: World Food Center	2017	5 jr		In voorbereiding, eerst structuurvisie en MER	Voorontwerp Bp 2018
Geldrop-Mierlo: Bebouwde kom Geldrop	2017	5 jr		In voorbereiding opstartfase	Voorontwerp Bp eind 2018
Haarlemmermeer: Park 21	2017	5 jr		In voorbereiding	2018 in procedure
Hattem: Buitengebied Hattem	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp 2 ^e kwartaal 2018
Hillegom: Buitengebied Hillegom	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp juli 2018

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Krimpenerwaard: Binnenstad Schoonhoven	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp zomer 2018
Leeuwarden: Buitengebied Boarnsterhim	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018, Ontwerp Bp 3 ^e kwartaal 2018
Maastricht: Retailpark Belvédère	2017	5 jr		In voorbereiding Voorontwerp Bp medio okt. 2017	Ontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018, vaststellen 2 ^e kwartaal 2018
Rotterdam: Maasvlakte 2	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp 3 ^e kwartaal 2018
Rotterdam: Mijntbuurt Fase 1	2017	5 jr		Geen inzet verbrede reikwijdte Ontwerp Bp 02-15-2017	Vaststellen Bp jan 2018 geen inzet verbrede reikwijdte
Tilburg: Modern werklandschap Wijkevoort	2017	5 jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp okt 2017 Ontwerp Bp jan 2018

Bijlagetabel 10: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten ‘Eén bestemmingsplan verbrede reikwijdte’ (7g) (medio 2017).

Gemeente en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Breda	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp deelgebied Breda Zuidwest okt 2017, ontwerp maart 2018
Deventer	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp juni 2018
Gooise Meren, één Bp Bussum	2014	20-9-2019	In voorbereiding	Achter de hand	
Meerssen: Ook gebiedsdekkende omgevingsvisie 8 ^e tr. 2014	2015 2014	20-9-2019 18-3-2020	In voorbereiding (ligt stil)	Nog niet in voorbereiding, eerst omgevingsvisie vaststellen	Omgevingsvisie vaststellen na raadsverkiezingen maart 2018
Oldenzaal	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp eind okt 2017
Soest	2014	20-9-2019	In voorbereiding	Vorbereidende fase (ontwikkeling viewer) voor het opstellen van het Bp	Onbekend
Venlo	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	1 ^e conceptplan deel-gebied Tegelen eind 2017
Stadskanaal	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Eind 2017 vaststellen Nota van uitgangspunten, afronding participatie
Veere	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp febr 2018
Kampen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018
Lopik	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 4 ^e kwartaal 2017

Gemeente en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Peel en Maas Ook ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag)(6l) Ook vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) Extra voor de wijk Giel Peetershof Voor 5 jaar geen aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) Ook afwijkende epc-norm (6b)	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Eerst pilot omgevingsplan Kwistbeek opstellen
Berg en dal	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	1 ^e pilot voorontwerp Bp medio 2018, volgende 3 pilots vanaf begin 2019
Dalfsen	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Bp 2 delen: buitengebied vastgesteld 26-06-2017, kernen 25-08-2017 onherroepelijk	Beroep bij RvS
Heerlen	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 01-06-2018
Urk	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Deelgebied Schokkerhoek (ook Bp+) vastgesteld Bp juni 2017	Deelgebied Schokkerhoek 2018 onherroepelijk Ontwikkelen gebiedsvisie nieuw bedrijventerrein
Utrecht	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp pilot Veldhuizen (de Meern) dec. 2017
Zeist	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp bestemmingsplan 3 ^e kwartaal 2019
Amersfoort	2017	5jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp sept 2017
Nunspeet	2017	5jr		In voorbereiding	Voorontwerp Bp eind 2017

Bijlagetabel 11: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten Nieuwe technieken (medio 2017).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Leeuwarden: Dutch Rainmaker	2010	17-7-2020	In uitvoering	-	-
Tilburg: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	6-3-2018	In uitvoering / Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-	-
Utrecht: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	6-3-2018	In uitvoering / Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-	-

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Zwolle: Visie op de ondergrond	2011	6-3-2018	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-	-
Eindhoven: Spoorzone, gebiedsgericht bodembeheer	2011	6-3-2018	In uitvoering / Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-	-
Provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland: Duurzaam stortbeheer (3x)	2012		In uitvoering	In uitvoering	Experiment loopt tot 2025
Brummen: Eerbeek, Solarpark	2015		In uitvoering	In uitvoering middels een proef	Proef loopt tot 31-11-2017 uitvoering 2018
Peel en Maas, ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag), voor de bouw geldt voor 5 jaar afwijken niet de Wabo (6l) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	6k en 6l: 24-9-2021	-	-	-
Zaltbommel, Maasdriel en waterschap Rivierenland: Collectieve zuivering afvalwater glastuinbouw	2016	-	In voorbereiding	In voorbereiding	Uitvoering start in 2018

Bijlagentabel 12: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten Duurzaam bouwen (medio 2017).

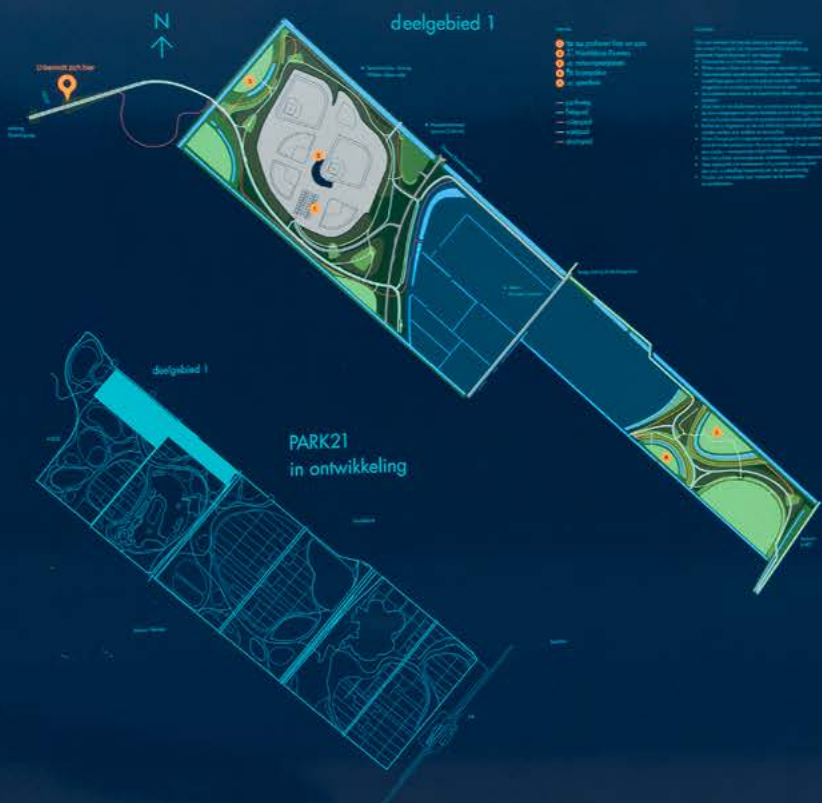
Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Leeuwarden: Eco Iglo	2010	17-7-2020	Beëindigd	-	-
Zutphen: De Mars (EPC-norm)	2011	1-1-2021	Beëindigd	-	-
Leeuwarden: Autarkische woning	2012	25-7-2017	Beëindigd	-	-
Meppel: Nieuwveense Landen	2012	25-7-2027	In uitvoering	-	-
Boekel: Ecodorp	2015	18-3-2025	In voorbereiding	Ontwerp Bp 29-08-2017	Vaststellen Bp De Run dec 2017 In uitvoering 1 ^e kwartaal 2018
Zwolle, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, prov. Overijssel: Autarkische woning	2015	18-3-2025	In voorbereiding	Beëindigd	(Wellicht nieuwe aanvraag in Twente)
Peel en Maas, een experiment voor de wijk Giel Peetershof (een energie leverende wijk) voor 5 jaar voor het niet van toepassing verklaren van de aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) (12 ^e tr). Aanvulling 14 ^e tr: 2016 afwijkende EPC (6b) 0,2. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016 2016	EPC-norm (6b) 1-01-2021 ondergrondse opslag (6k) 24-08-2021 Giel Peetershof (6l): 24-09-2021	-	-	-
Vlagentwede: Ecodorp	2016	28-10-2026	In voorbereiding	In voorbereiding	Start uitvoering 2018
Den Haag: Binckhorst, EPC-norm 0,2 Zie Bp met verbrede reikwijdte	2017	1-1-2021	-	-	-
Amsterdam: Haven-Stad, EPC-norm 0,2 (6b); Artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2017	6b: 1-1-2021 6l: voor 5 jaar	-	-	-

Bijlagetabel 13: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten Minder regels en procedures (medio 2017).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Provincie Utrecht (Amersfoort, Houten, Nieuwegein, Utrecht en Woerden 1 ^e tr, Leusden 2 ^e tr) en Nijmegen (3 ^e tr): Mini-windturbines bedrijventerreinen	2010(5x)/2011/2012	aanwijzing bedrijven-terreinen 25-10-2012 regeling geldig tot 25-10-2022	In uitvoering	-	-
Almere (4 ^e tr), Castricum en Den Haag (5 ^e tr): Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap	2012/2013	25-10-2017	In uitvoering / niet meer nodig, wettelijke belemmering is opgeheven	-	-
Leeuwarden: Newtonpark	2012	15-10-2022	In uitvoering	-	-
Provincie Flevoland: Opschalen en saneren windturbinepark	2013/2014	15-5-2019	In voorbereiding	Chw niet meer nodig: Tijdelijke vergunning voor max 25 jr valt nu onder de Wabo Moderniseringsartikel was niet toepasbaar	-
Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer (5 ^e tr), Hoogeveen (7 ^e tr), Hulst (14 ^e tr): Vermindering regeldruk bouwwerken	2013, 2015, 2016	Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer Hoogeveen 6-3-2018 Hulst: 28 oktober 2021	In uitvoering	Almere: in uitvoering Delft: in uitvoering 2013 Eindhoven: Haarlem: in uitvoering Haarlemmermeer: in uitvoering Hulst: in uitvoering Hoogeveen: in uitvoering Zoetermeer: in uitvoering	Voor Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer, Hoogeveen loopt het experiment tot 6-3-2018
Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis: Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantie-woningen (art. 6g)	2014	20-9-2019	In uitvoering	Delft: in uitvoering sinds 01-10-2014 Den Haag: gestopt met exp. Sint Anthonis: in uitvoering Rotterdam: in uitvoering	Rotterdam: met 2 van de 3 partijen beëindigd, met de 3 ^e partij overleg beëindiging nov. 2017
Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden, Ooststellingwerf en Weststellingwerf: Zonnecollectoren.	2015	18-3-2020	In voorbereiding	Heerhugowaard: in uitvoering (op nieuw bedrijventerrein) Hoorn: Achter de hand Koggenland: in voorbereiding Leeuwarden: Bp 13-02-2017 vastgesteld Ooststellingwerf: in uitvoering 3 locaties 20 ha. Weststellingwerf: Bp vastgesteld 07-03-2017	Heerhugowaard: uitgevoerd sept 2018 Koggenland: strijdigheid met prov. Verordening kost veel tijd. Leeuwarden: verwachting realisatie eerste zonneparken 2017
Provincie Noord-Brabant: transitie naar zorgvuldige veehouderij	2015	18-3-2018	In uitvoering	-	-
Sluis: Cadzand-Bad, een experiment met bouw mogelijkheden in het kustfundament	2015		In procedure	Bp hotel de Blanke Top onherroepelijk 16-07-2016	Voor overige Bp'en speelt de Chw geen rol of wordt achter de hand gehouden.
Provincie Groningen: Concentratiegebieden windturbineparken (voor 30 jaar)	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In uitvoering, in 4 bestemmings/inpassingsplannen voor 59 windturbines voorlopige bestemming opgenomen	-

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (april 2016)	Stand van zaken (medio 2017)	Vooruitblik
Rotterdam: experiment met private kwaliteitsborging door een architect	2016		In voorbereiding	In voorbereiding	Afronden voorbereiding 2018
Bergen op Zoom: Experiment met het apart aanvragen van de bouw- en milieu-vergunning (onlosmakelijke activiteiten)	2016		In voorbereiding	In uitvoering, omgevings-vergunning verleend 24-11-2016	-
Delft: The Green Village, een experiment met het deels niet van toepassing verklaren van het Bouwbesluit ten behoeve van het ontwikkelen van nieuwe technologieën (6m), 15 ^e tr. aanvulling besluit Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016 2017	24-9-2026	-	-	-
Nederweert: Zorgvuldige veehouderij (nieuw artikel 7q)	2016	-	In voorbereiding	Chw achter de hand	-
Peel en Maas: vergunningsvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	24-9-2021	-	-	-
Hulst: Binnenstad afwijken van technische eisen Bouwbesluit 2012	2016	28-10-2021	-	In uitvoering	-
Oss: Bedrijventerrein Elzenburg-De Geer een tijdelijk windpark	2017	5 jr	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e kwartaal 2018

PARK21



Hier hebben de gemeente Haarlemmermeer en Europa samen geïnvesteerd in uw toekomst. PARK21 is mede mogelijk gemaakt dankzij een bijdrage uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling van de Europese Unie.



Colofon

Begeleidingscommissie

Het opstellen van de zevende Voortgangsrapportage 2016-2017 over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet is begeleid door een onafhankelijke commissie. Deze Begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de heer Schueler (Staatsraad en hoogleraar) en bestaat verder uit mevrouw Robesin (Stichting Natuur en Milieu) en de heren Bregman (Instituut voor Bouwrecht), Lurks (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en Verwoerd (Bouwend Nederland).

De Begeleidingscommissie is drie keer bij elkaar geweest en heeft in die bijeenkomsten richting gegeven aan de opzet en inhoud van de rapportage. In de eerste bijeenkomst zijn de kaders vastgesteld, in de tweede bijeenkomst is aan de hand van een ruw concept bezien welke lacunes nog aanwezig waren en in de laatste bijeenkomst is de volledigheid en consistentie van de rapportage besproken.

Rapportage

De Voortgangsrapportage is opgesteld door Gerbrand Naeff van Naeff Consult. Informatie over onder meer de voortgang van projecten is verzameld door Coralien van Hattem van Coraal. De benodigde informatie voor de Voortgangsrapportage is verkregen van circa 150 projectleiders (voortgang van de lopende bijzondere voorzieningen onder de Chw); in gesprekken met projectleiders en betrokkenen van een aantal uitgelichte projecten (gemeenten Best, Amsterdam, Rijssen-Holten, Dalfsen, Meppel en Deventer); door deelname aan kennisbijeenkomsten over de Chw en uit diverse schriftelijke bronnen. Voor de tekst van hoofdstuk 3 is input verkregen van kenniscentrum InfoMil. In de tekst van de Voortgangsrapportage zijn in kaders citaten opgenomen van projectleiders. Waar dat meerwaarde oplevert is de naam van de gemeente genoemd.

Periode

Deze Voortgangsrapportage 2016-2017 sluit aan bij de rapportage over de periode 2015-2016 en gaat vooral in op de periode vanaf medio 2016 tot en met september 2017. Bij de afronding van de rapportage is op onderdelen informatie benut die in de maanden daarna beschikbaar kwam.

Eindredactie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Vormgeving, opmaak en realisatie
Vormvrijf, Den Haag

Datum

mei 2018



Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties**

**Interdepartementale programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Programma Crisis- en herstelwet

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl/bzk

Mei 2018