

Flexibel ontwikkelen?!

A.A. ter Haar, S19222629

09-01-2012



Planologische mogelijkheden voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen.

Titel: Flexibel ontwikkelen?!

Ondertitel: Planologische mogelijkheden voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen.

Auteur: Anniek ter Haar
a.a.ter.haar@student.rug.nl
stagiairzwolle@bemog.nl
Studentnummer: 1922629

Opleiding: Master Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Dhr. ir. G.H. Heins
g.h.heins@rug.nl

Afstudeerbedrijf: Bemog Projektontwikkeling B.V.

Begeleider: Dhr. ing. E.D. van de Werfhorst
edvandewerfhorst@bemog.nl

Zwolle, januari 2012

VOORWOORD

Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstudeeropdracht 'Flexibel ontwikkelen?!' als onderdeel van de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De opdracht is uitgevoerd in samenwerking met Bemog Projektontwikkeling B.V. BEMOG is een onafhankelijke, volledig zelfstandige projectontwikkelaar die voor eigen rekening en risico woningen, kantoren en winkels in heel Nederland creëert en realiseert. In overleg met BEMOG is gekozen om het huidige bestemmingsplanbeleid bij gemeenten nader te onderzoeken. Ik wil BEMOG bedanken voor de mogelijkheid om af te studeren.

Er zijn een aantal personen die ik wil bedanken voor het afronden van mijn thesis. Ten eerste wil ik Eric van de Werfhorst van BEMOG bedanken voor de goede samenwerking, begeleiding en kritisch commentaar tijdens het schrijven van mijn thesis. Daarnaast wil ik Gerard Heins van de Rijksuniversiteit Groningen bedanken voor de begeleiding en adviserende rol welke hij heeft vervuld binnen het gehele proces. Uiteindelijk is mijn scriptie in kwaliteit versterkt door het commentaar van beide begeleiders. Tenslotte wil ik alle gemeenten bedanken voor hun deelname aan dit onderzoek.

Zwolle, januari 2012

Anniek ter Haar

SAMENVATTING

Bestemmingsplannen worden door marktpartijen als een star instrument ervaren. Het bestemmingsplanbeleid biedt ruimte voor het opnemen van flexibiliteit in het bestemmingsplan, echter benutten gemeenten deze mogelijkheden nauwelijks. Voor een projectontwikkelaar levert het bestemmingsplanbeleid van gemeenten knelpunten op in de planvorming. Gemeenten zijn gewend om planmatig te ontwikkelen, waarbij gemeenten een grote mate van rechtszekerheid willen bieden aan de burgers. Door dit planmatig ontwikkelen, krijgt alle ruimte in Nederland een bestemming en laten de bestemmingsplannen nauwelijks ruimte om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen.

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen schrijven voor een projectontwikkelaar met planologische mogelijkheden/argumentatie voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in zijn werkveld. Het gaat hier specifiek om aanbevelingen voor de gemeenten op de Veluwe.

De hoofdvraag in dit onderzoek is; op welke wijze kan een projectontwikkelaar specifiek invloed uitoefenen op gemeenten op de Veluwe, voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in zijn werkveld?

Het onderzoek is opgebouwd uit drie delen; een literatuuronderzoek, een empirisch onderzoek en een theoretisch kader. In het literatuuronderzoek zijn de flexibiliteitsmogelijkheden die kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan omschreven. In het empirische onderzoek is er gekeken naar de praktijkervaringen met de flexibiliteitsmogelijkheden bij gemeenten op de Veluwe, om de knelpunten in het bestemmingsplanbeleid te achterhalen. In het theoretisch kader is er gezocht naar theorieën om de knelpunten op te lossen of te minimaliseren. Er zijn zes diepte-interviews afgenomen bij gemeenten op de Veluwe; Epe, Harderwijk, Hattum, Oldebroek, Nijkerk en Nunspeet. Er is gekozen voor deze gemeenten op de Veluwe, omdat deze het werkgebied vormen van de opdrachtgever van dit onderzoek. De resultaten van het onderzoek hebben specifiek betrekking op de gemeenten op de Veluwe.

De houding van gemeenten komt als één van de belangrijkste knelpunten naar voren in dit onderzoek. De houding van gemeenten op de Veluwe is veelal gebaseerd op angst en (eenzijdige) beeldvorming. De gemeenten op de Veluwe willen de touwtjes in handen houden en geven de regie niet graag uit handen. Deze gemeenten willen hoe dan ook grip houden op de ontwikkelingen die plaatsvinden in de gemeente. Daarnaast streven beide partijen een ander doel na. Projectontwikkelaars gaan niet voor het algemeen belang en de lange termijn, maar zijn projectgeoriënteerd en gaan voor winst op de korte termijn. Om deze houding te kunnen doorbreken moeten gemeenten op de Veluwe bewust worden gemaakt van hun gedrag. De overige knelpunten zijn de bewustwording van gemeenten over de (schijn)zekerheden die het biedt aan de burger en het overbrengen van het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij gemeenten.

Voor deze knelpunten is er gezocht naar oplossingen in de vorm van een theoretisch kader, oplossingsrichtingen en aanbevelingen. De netwerktheorie en het ASE-model voor gedragsverandering zijn toegepast op het onderzoek. Deze theorieën bieden beide mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenten. Vervolgens zijn er oplossingsrichtingen aangedragen voor het wegnemen of minimaliseren van de knelpunten op korte en middellange termijn.

Uit de oplossingsrichtingen en theoretisch kader zijn de aanbevelingen voortgevloeid. De aanbevelingen kunnen worden opgesplitst in drie onderdelen. Ten eerste het schrijven van een visiedocument om bij de gemeenten de angst voor het onbekende en de (eenzijdige) beeldvorming weg te nemen en het vertrouwen

tussen de partijen te vergroten. Dit document is voornamelijk gericht op de inhoud, dus hoe de projectontwikkelaar wil omgaan met de ruimtelijke kwaliteit van een gemeente of locatie. De volgende aandachtspunten zijn van belang;

- Visie van de projectontwikkelaar op de samenleving en de beoogde ruimtelijke kwaliteit
- De projectontwikkelaar moet zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid laten zien
- Standpunt van de projectontwikkelaar over de flexibiliteitsmogelijkheden in bestemmingsplannen en de rechtszekerheid van de bestemmingsplannen
- Het omschrijven van de rol van de projectontwikkelaar in de planvorming, wat er van hen verwacht kan worden en wat de ontwikkelaar verwacht van de gemeente.
- Intentie is gezamenlijke planvorming
- Onderzoeken van actuele marktgegevens
- Samenvatting van het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM)

Ten tweede kan er meerwaarde worden gehaald uit de samenwerking tussen partijen. Voor een goede samenwerking tussen projectontwikkelaar en gemeente, moeten de partijen elkaar leren vertrouwen. Deze samenwerking kan door gezamenlijk winstgevende projecten op te pakken, zodat ze beide profijt halen uit het project en gezamenlijk kunnen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente. Een projectontwikkelaar kan ook een samenwerking aangaan met andere marktpartijen, bijvoorbeeld gezamenlijk een knelpuntenanalyse maken en in gesprek gaan met de desbetreffende gemeente. Daarnaast kunnen projectontwikkelaars nadenken over compensatieplannen voor bijvoorbeeld natuur en landschap, indien deze worden geschaad in het gewenste plan van de ontwikkelaar. Ontwikkelaars kunnen op deze wijze gemeenten tegemoet komen.

Ten derde kunnen er workshops worden georganiseerd door een projectontwikkelaar, eventueel in samenwerking met andere marktpartijen. Deze workshops hebben tot doel gemeenten bewust te maken van hun gedrag.

INHOUD

HOOFDSTUK 1: INLEIDING.....	1
1.1 AANLEIDING EN RELEVANTIE.....	1
1.2 PROBLEEMBESCHRIJVING.....	1
1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING	1
1.4 METHODOLOGIE.....	3
1.5 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	4
1.6 LEESWIJZER	5
HOOFDSTUK 2: BESTEMMINGSPLAN	6
2.1 RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND	6
2.2 WETTELIJKE BASIS.....	7
2.3 ONDERZOEKSGEGEVENS	7
2.4 RUIMTELIJK BELEID.....	8
2.5 FLEXIBILITEITMOGELIJKHEDEN.....	9
2.6 PLANMETHODIEK EN -VORMEN.....	13
2.7 CONCLUSIE	15
2.8 DISCUSSIE	16
HOOFDSTUK 3: FLEXIBILITEIT IN DE PRAKTIJK	18
3.1 RIJK	18
3.2 RAAD VAN STATE.....	18
3.3 PROVINCIE	19
3.4 GEMEENTEN.....	19
3.5 MARKTPARTIJEN.....	20
3.6 CONCLUSIE	20
3.7 DISCUSSIE	21
HOOFDSTUK 4: PRAKTIJKERVARINGEN	23
4.1 PRAKTIJKVOORBEELDEN	23
4.2 DIEPTE-INTERVIEWS GEMEENTEN VELUWE.....	26
4.3 CONCLUSIE	29

4.4 DISCUSSIE	30
HOOFDSTUK 5: PROBLEEMANALYSE.....	32
5.1 NEDERLAND VERANDERT	32
5.2 HET BESTEMMINGSPLAN	32
5.3 RECHTSZEKERHEID	33
5.4 FLEXIBILITEIT.....	33
5.5 GEMEENTEN	34
5.6 REGELDRIJK	34
5.7 BELEID.....	35
5.8 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR	35
HOOFDSTUK 6: THEORETISCH KADER	36
6.1 ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE PLANNING.....	36
6.2 NETWERKTHEORIE	38
6.3 GEDRAGSVERANDERINGMODEL	42
6.4 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR	45
HOOFDSTUK 7: OPLOSSINGSRICHTINGEN	46
7.1 OMGEVINGSWET	46
7.2 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR	48
7.3 BRUIKBARE OPLOSSINGEN UIT DE PRAKTIJK.....	48
7.4 OVERIGE AANDACHTSPUNTEN	49
HOOFDSTUK 8: AANBEVELINGEN.....	50
8.1 VISIEDOCUMENT.....	50
8.2 SAMENWERKING	52
8.3 WORKSHOP.....	52
LITERATUUR.....	53
BIJLAGE 1: ACHTERGRONDINFORMATIE BESTEMMINGSPLAN	55
BIJLAGE 2: FLEXIBILITEIT IN DE PRAKTIJK	63
BIJLAGE 3: DE METHODE GEMERT-BAKEL.....	69
BIJLAGE 4: RESPONDENTEN.....	71
BIJLAGE 5: INTERVIEWVRAGEN GEMEENTEN OP DE VELUWE	72

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN RELEVANTIE

Een projectontwikkelaar heeft vrijwel dagelijks te maken met bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen die door marktpartijen als een star instrument ervaren worden, doordat het nauwelijks ontwikkelingen mogelijk maakt. Tevens worden deze plannen ervaren als te gedetailleerd en worden volgens marktpartijen te vaak en te snel door de praktijk ingehaald. Zeker in de huidige samenleving waar ontwikkelingen zich snel op elkaar doen volgen, zoals de economische crisis en de bevolkingskrimp. Het bestemmingsplanbeleid biedt mogelijkheden om flexibiliteit op te nemen in het bestemmingsplan, zodat de plannen beter kunnen inspelen op de hoge dynamiek van de samenleving. Echter maken gemeenten nauwelijks gebruik van deze mogelijkheden. Voor projectontwikkelaars levert dit knelpunten op de in de planvorming, omdat de bestemmingsplannen geen ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen.

Een projectontwikkelaar wil een plan realiseren dat aansluit op de markt vraag. Hoe moet een ontwikkelaar handelen als het bestemmingsplan niet de mogelijkheid biedt het plan van een projectontwikkelaar te realiseren? Over dit vraagstuk is nog weinig literatuur geschreven. Wel is er veel literatuur geschreven over de veranderingen die het huidige bestemmingsplanbeleid heeft ondergaan, zoals de komst van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010. Echter is er weinig literatuur over de knelpunten die een projectontwikkelaar ervaart bij het gebruik van een bestemmingsplan. De uitdaging van dit onderzoek is onder andere een volledige omschrijving geven van de knelpunten voor een projectontwikkelaar bij het gebruik van een bestemmingsplan.

1.2 PROBLEEMBESCHRIJVING

Het Nederlandse bestemmingsplanbeleid wordt door marktpartijen ervaren als één van de obstakels in de ruimtelijke ordening. De wet- en regelgeving is in elkaar verstrikt geraakt waardoor nieuwe ontwikkelingen lastig mogelijk worden gemaakt. Het bestemmingsplanbeleid is ontstaan door de introductie van het planmatig ontwikkelen. Sinds er planmatig wordt ontwikkeld, wordt er door gemeenten getracht zoveel mogelijk zekerheden in het bestemmingsplan in te passen. In een planmatig bestemmingsplan krijgt alles een bestemming, waardoor er geen ruimte wordt geboden voor flexibiliteit. Flexibiliteit wordt juist nu gevraagd door projectontwikkelaars, door de hoge dynamiek van de samenleving. Een bestemmingsplan dat te rigide bestemmingen regelt, kan hier niet voldoende op in spelen. “Zoals bestemmingsplannen nu worden opgesteld zijn het schijnzekerheden”, aldus de werkgroep ‘Laten we Nederland mooier maken’. Hoewel zekerheid verkondigd wordt, leidt het slechts tot onzekerheid.

1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen schrijven voor een projectontwikkelaar met planologische mogelijkheden/argumentatie voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in zijn werkveld. Het gaat hier specifiek om aanbevelingen voor gemeenten op de Veluwe.

Voor dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: op welke wijze kan een projectontwikkelaar specifiek invloed uitoefenen op gemeenten op de Veluwe, voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in zijn werkveld?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen worden uitgelegd in de toelichting onder de deelvragen. In deze toelichting wordt aangegeven waar in het onderzoek deze deelvragen beantwoord worden. Een deel van deze vragen worden uitgezet in het werkgebied van de opdrachtgever, een aantal gemeenten op de Veluwe.

1. Waarom past het bestemmingsplan niet in de huidige markt?

Toelichting: er vindt een probleemanalyse plaats van de huidige bestemmingsplannen. Hierbij wordt gekeken welke knelpunten een projectontwikkelaar tegen komt bij het gebruik van een bestemmingsplan. Voldoet het bestemmingsplan bijvoorbeeld niet, of benutten de gemeenten de mogelijkheden van het bestemmingsplan niet? Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vijf.

2. Wie is verantwoordelijk voor het opstellen van het bestemmingsplan?

Toelichting: op basis van deze vraag kunnen de beweegredenen van de gemeente achterhaald worden. Wat zijn bijvoorbeeld de achtergronden, argumentatie en visies van de opstellers. Deze deelvraag wordt in hoofdstuk vier beantwoord.

3. Op basis van welke gegevens, beweegredenen en argumentatie wordt het bestemmingsplan door gemeenten opgesteld?

Toelichting: deze vraag biedt inzicht in de gegevens die gebruikt worden door de gemeenten voor het opstellen van bestemmingsplannen. Waarom maken gemeenten gebruik van deze gegevens? Deze deelvraag wordt in hoofdstuk vier beantwoord.

4. Op welke wijze maken gemeenten gebruik van de flexibiliteit die geboden wordt in het bestemmingsplan?

Toelichting: het bestemmingsplanbeleid biedt gemeenten de mogelijkheid om flexibiliteit op te nemen in bestemmingsplannen. De vraag is echter of gemeenten deze mogelijkheden benutten en op welke wijze zij dit wel of juist niet doen. Waarom hanteren zij bijvoorbeeld deze werkwijze en welke visie hebben gemeenten voor ogen? Deze deelvraag wordt tevens in hoofdstuk vier beantwoord.

5. Wat is de visie van gemeenten op het huidige bestemmingsplanbeleid?

Toelichting: het huidige bestemmingsplanbeleid heeft verschillende wijzigingen ondergaan, zoals de Wro en de Wabo. Daarnaast biedt het bestemmingsplanbeleid flexibiliteitsmogelijkheden. Hoe kijken gemeenten aan tegen deze veranderingen en mogelijkheden. Vinden gemeenten het bestemmingsplan instrument nog passen in de huidige samenleving. Deze deelvraag wordt eveneens beantwoord in hoofdstuk vier.

6. Hoe denken gemeenten over de samenwerking met projectontwikkelaars in het bestemmingsplanproces?

Toelichting: een projectontwikkelaar wil in de huidige dynamische samenleving plannen ontwikkelen die aansluiten op de markt. Gemeenten voeren nauwelijks veranderingen door in het huidige bestemmingsplanbeleid, om beter te kunnen inspelen op de huidige samenleving. Daarom wordt er in deze deelvraag onderzocht welke vorm van samenwerking gemeenten pretenderen tijdens het

bestemmingsplanproces, zodat de plannen beter aansluiten op de marktvrage. Deze deelvraag wordt ook in hoofdstuk vier beantwoord.

1.4 METHODOLOGIE

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen; een literatuuronderzoek, een empirisch onderzoek en een theoretisch kader. Het literatuuronderzoek is erop gericht om de flexibiliteitsmogelijkheden, die het bestemmingsplanbeleid biedt voor een bestemmingsplan, in beeld te brengen. Het empirisch onderzoek bestaat uit praktijkvoorbeelden en diepte-interviews bij enkele gemeenten op de Veluwe. Dit onderzoek wordt verricht om de verschillen tussen de theorie en de praktijk in beeld te brengen, om vervolgens de knelpunten voor een projectontwikkelaar in kaart te brengen. Het theoretisch kader vormt de schakel naar oplossingsrichtingen voor een projectontwikkelaar om invloed uit te oefenen, specifiek op gemeenten op de Veluwe. De uitkomsten van het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek worden gekoppeld aan de theorie. Welke problemen spelen er bij de uitvoering van het bestemmingsplanbeleid en welke oplossingen biedt de theorie hier voor? Dit is een vraag om te beantwoorden in het theoretisch kader. Het eindresultaat van dit onderzoek bestaat uit aanbevelingen die projectontwikkelaars kunnen gebruiken voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen. Deze kunnen specifiek worden toegepast bij gemeenten op de Veluwe.

Er is gekozen voor deze methodiek omdat er al voldoende basisinformatie is voor de input van het onderzoek, zodat op deze wijze een goede literatuurstudie verricht kan worden. Om nieuwe informatie te vergaren en de achterliggende redenering van gemeenten in beeld te brengen worden er diepte-interviews gehouden, in plaats van een enquête onder alle gemeenten op de Veluwe. Door deze werkwijze kunnen de knelpunten van het bestemmingsplan nauwkeuriger in kaart gebracht worden.

1.4.1 DATAVERZAMELING

In het literatuuronderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande relevante wetenschappelijke data. Er is veel inhoudelijke informatie geschreven over het bestemmingsplan, waardoor de bestaande data gebruikt kan worden en er geen nieuwe informatie gegenereerd hoeft te worden. Het empirische onderzoek bestaat voornamelijk uit nieuw te genereren data. Omdat er nog weinig geschreven is over de problematiek van de bestemmingsplannen kan er op deze wijze, op een gerichte manier, de juiste informatie voor het onderzoek worden verkregen. In het theoretisch kader wordt gebruik gemaakt van bestaande data en dan met name de theorie over de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning en de netwerktheorie.

1.4.2 SELECTIE GEMEENTEN

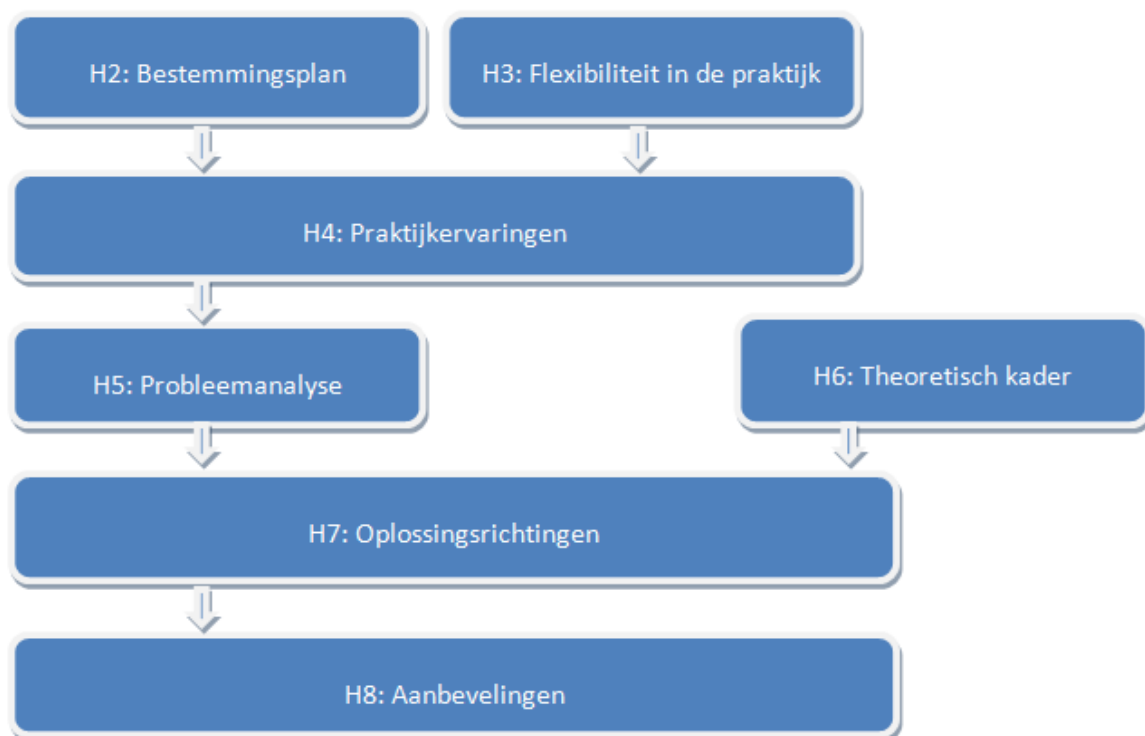
Voor dit onderzoek zijn er zeven interviews verricht bij gemeenten. Er zijn zes interviews verricht bij gemeenten op de Veluwe; Epe, Harderwijk, Hattem, Oldebroek, Nijkerk en Nunspeet. Naast deze Veluwe gemeenten is ook de Noord-Brabantse gemeente Gemert-Bakel geïnterviewd. Voor deze gemeenten is gekozen, omdat deze vallen in het werkgebied van de opdrachtgever van dit onderzoek. Daarnaast is er voor gekozen om de gemeente Gemert-Bakel te interviewen, omdat deze gemeente een nieuwe werkwijze toepast voor het bestemmingsplanbeleid.

1.4.3 AFBAKENING ONDERZOEK

Het gaat in dit onderzoek specifiek om de mogelijkheden die het bestemmingsplanbeleid biedt om beter te kunnen inspelen op marktontwikkelingen in de samenleving. De mogelijkheden die het beleid biedt zullen behandeld worden. De overige informatie van het bestemmingsplan wordt toegevoegd in bijlage 1 en kan geraadpleegd worden ter verduidelijking van het bestemmingsplanbeleid. Het gaat in dit onderzoek specifiek om de mogelijkheden die geboden worden voor de woningbouw, omdat dit de kern van de werkzaamheden van de opdrachtgever van dit onderzoek betreft. De handhaving en rechtsbescherming worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De resultaten van het onderzoek gelden specifiek voor de gemeenten op de Veluwe, omdat dit het werkgebied van de opdrachtgever is en in deze regio de diepte-interviews zijn afgenomen.

1.5 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

Het conceptuele model maakt de stappen inzichtelijk die worden genomen tijdens dit onderzoek. De informatie over het bestemmingsplan en de flexibiliteit van het bestemmingsplan in de praktijk vormen de basis voor de praktijkervaringen; praktijkvoorbeelden en diepte-interviews. Vervolgens wordt deze kennis gebruikt om een probleemanalyse op te stellen. Deze analyse wordt gekoppeld aan het theoretisch kader om vervolgens tot oplossingsrichtingen te komen welke leiden tot aanbevelingen voor een projectontwikkelaar. Deze aanbevelingen bieden planologische mogelijkheden/argumentatie voor een projectontwikkelaar om gemeenten te bewegen bestemmingsplannen te ontwikkelen die ruimte laat om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen.



Figuur 1.1 Conceptueel model

1.6 LEESWIJZER

Het conceptuele model is een simpele weergave van het onderzoek en kan tevens gezien worden als de onderzoeksopzet. In hoofdstuk twee worden de mogelijkheden die het bestemmingsplanbeleid biedt voor het bestemmingsplan weergegeven. In hoofdstuk drie wordt er gekeken naar de flexibiliteit van het bestemmingsplan in de praktijk, wat vinden partijen van de mogelijkheden die geboden worden en op welke wijze worden deze toegepast. In hoofdstuk vier komen de resultaten van de diepte-interviews aan de orde, aangevuld met enkele praktijkvoorbeelden, om de knelpunten van het bestemmingsplanbeleid in de praktijk weer te geven. Al deze gegevens vormen de basis voor hoofdstuk vijf, waarin de probleemanalyse wordt uitgewerkt. Deze uitkomsten worden in hoofdstuk zes gekoppeld aan de theorie, het theoretisch kader. De combinatie van de probleemanalyse en het theoretisch kader moet leiden tot oplossingsrichtingen in hoofdstuk zeven. Tenslotte worden in hoofdstuk acht de uiteindelijke aanbevelingen weergegeven voor projectontwikkelaars.

HOOFDSTUK 2: BESTEMMINGSPLAN

Het bestemmingsplan is een beleidsstuk waarin de gemeenteraad zijn visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald grondgebied ten eerste neerlegt en ten tweede aan de burgers dwingend oplegt. Met andere woorden, een bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in de gemeente mag gebeuren. Een bestemmingsplan heeft twee functies; een functie om dat wat er is vast te leggen en te beheersen, en een tweede functie om iets nieuws mogelijk te maken (Tunnissen, 2010). Om het bestemmingsplan te kunnen plaatsen in de context van het onderzoek, wordt in paragraaf 2.1 de ruimtelijke ordening in Nederland toegelicht. In paragraaf 2.2 komt de wettelijke basis aan de orde gevolgd door de onderzoeksgegevens die de basis vormen voor een bestemmingsplan in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 wordt het ruimtelijk beleid van het Rijk, provincie en gemeente toegelicht. In paragraaf 2.5 worden de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan behandeld om vervolgens in paragraaf 2.6 dieper in te gaan op de planvormen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Paragraaf 2.7 bevat de conclusie van dit hoofdstuk gevolgd door paragraaf 2.8 waarin discussiepunten naar voren komen, naar aanleiding van dit hoofdstuk. In bijlage 1, achtergrondinformatie bestemmingsplan, is de basis van het bestemmingsplan omschreven. Deze informatie kan geraadpleegd worden ter aanvulling van dit hoofdstuk.

2.1 RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND

Nederland is één van de dichtstbevolkte gebieden ter wereld. Wonen, werken, infrastructuur en natuur moeten daarin allemaal een plek vinden. Kortom ruimte in Nederland is schaars. Economische ontwikkelingen, groei van de bevolking en daarmee de uitbreiding van steden en allerlei economische activiteiten hebben de laatste decennia een groot beslag op de ruimte gelegd. Ook heeft Nederland te maken met veranderende wensen en behoeften van de bevolking, zo is er steeds meer vraag naar natuur- en recreatiegebieden. Het is de ruimtelijke ordening die de opgave heeft om al deze, vaak conflicterende, claims te beoordelen en een afweging te maken zodat de hoogst haalbare kwaliteit wordt gewaarborgd.

Ruimtelijke ordening wordt door Voogd (2006) omschreven als “het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving om ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren” (P.18). Volgens Spit en Zoete (2006) is ruimtelijke ordening “een zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op langere termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop” (P.15). Uit de vele definities die door de jaren heen zijn ontwikkeld over ruimtelijke ordening kan worden opgemaakt dat het gaat om ‘inrichten’, ‘ordenen’, ‘het scheppen van ruimte’ en ‘het bewust keuzes maken’.

De Woningwet van 1901 wordt door velen beschouwd als het beginpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Hierbij ging het om het in goede banen leiden van de verstedelijking in Nederland. Door de economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de twintigste eeuw, zoals gestegen mobiliteit, modernisering van de landbouw en concentratie van voorzieningen, ontstonden stedelijke centra. Door de toenemende druk op het ruimtegebruik werd er in 1956 een ontwerp van de uiteindelijke Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingediend bij de Tweede Kamer, trad de wet in 1965 in werking en is deze sindsdien veelvuldig gewijzigd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 in werking is getreden (Klaassen, 2010). De Wro gaat ervan uit dat iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijk beleid en dat elke bestuurslaag het instrumentarium krijgt om dat beleid te realiseren. Het motto van het huidige sturingsmodel in de ruimtelijke ordening is dan ook “Centraal wat moet, decentraal

wat kan” (Nota ruimte, 2006, P.20). Naast de Wro is op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden en deze past in het streven van het kabinet naar verbetering van de samenwerking binnen en tussen overheden. Deze wet vervangt ruim 25 vergunningen door één omgevingsvergunning. Sinds 1 oktober zijn de aanlegvergunning, ontheffingen van het bestemmingsplan en het projectbesluit onderdeel van de omgevingsvergunning in de Wabo en niet meer van de Wro (www.dewro.nl). Van Velsen en Arents (2010) geven aan dat afwijken van het bestemmingsplan niet langer gebeurt door het verlenen van ontheffing of een projectbesluit maar door het verlenen van een omgevingsvergunning.

2.2 WETTELIJKE BASIS

De basis voor het bestemmingsplan ligt in artikel 3.1, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening; *“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.”*

Artikel 3.1 Wro bepaald dat een bestemmingsplan dient te worden vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dit is een open norm die inhoudelijk door het gemeentebestuur moet worden ingevuld. Door middel van een goede ruimtelijke ordening moeten er zo gunstig mogelijke voorwaarden worden gecreëerd voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Elke keuze voor het toekennen van bestemmingen zal gemotiveerd moeten worden. Wat betekent dat er een goede belangenafweging plaats moet vinden voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit blijkt uit de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die voor elk overheidshandelen gelden (van Velsen en Arents, 2010). De keuze voor de inhoud van een bestemmingsplan is in de praktijk grotendeels bepaald door politieke en bestuurlijke keuzen. Er moeten planologische argumenten zijn om een bepaalde bestemming toe te kennen, dan wel juist te weren (van Velsen en Arents, 2010). Een bestemmingsplan is vooral geschikt om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en om voorwaarden te scheppen voor gewenste ontwikkelingen. Dit wordt in de praktijk wel aangeduid als ‘toelatingsplanologie’ (Voogd, 2006).

2.3 ONDERZOEKSGEGEVENS

Voordat gemeenten een bestemmingsplan kunnen opstellen, moeten er vele onderzoeken verricht worden. Deze onderzoeken vormen de basis van het bestemmingsplan en worden gebruikt om invulling te geven aan plangebieden. Één van de deelvragen van het onderzoek luidt; *op basis van welke gegevens, beweegredenen en argumentatie wordt het bestemmingsplan door gemeenten opgesteld?* Deze paragraaf vormt de beantwoording van deelvraag drie.

2.3.1 AANLEIDING

Er zijn een aantal redenen om een nieuw bestemmingsplan op te stellen. In de eerste plaats kan een gemeente zelf een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk willen maken of er wordt vanuit de markt om een bestemmingsplan herziening verzocht. Bij de voorbereiding voor een nieuw bestemmingsplan maakt het verschil of een plan meer gericht is op beheer of meer gericht is op ontwikkeling. Een bestemmingsplan waarin een combinatie van beheren en ontwikkelen is opgenomen, is ook mogelijk. In de praktijk moet het bestemmingsplan worden aangepast op de eerder ontwikkelde structuurvisie, als de gemeente nieuwe

ontwikkelingen mogelijk wil maken. Bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt dus zelden of nooit op nul begonnen. Bij de voorbereiding voor een nieuw bestemmingsplan kan dan gebruik worden gemaakt van eerdere ontwikkelde plannen, zoals stedenbouwkundige ontwerpen, bouwplannen en van in dat kader reeds verricht onderzoek. Dat onderzoek moet wel actueel zijn op het moment dat het bestemmingsplan wordt vastgesteld (van Velsen en Arents, 2010).

2.3.2 VOORBEREIDINGSFASE

Als besloten is om een nieuw bestemmingsplan op te stellen, kan met de voorbereidingen worden gestart. De voorbereiding voor de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan kent twee kanten. Aan de ene kant is het noodzakelijk alle relevante gegevens ter onderbouwing van het bestemmingsplan te verzamelen en de mogelijke risico's in kaart te brengen, deze zijn omschreven in bijlage 1.10. Aan de andere kant moet de ruimtelijke ontwikkeling die met het bestemmingsplan wordt beoogd, worden vastgelegd. In veel gevallen wordt de beleidsmatige kant opgenomen in een startnotitie, een stedenbouwkundige visie of een stedenbouwkundig plan van aanpak, waarin op hoofdlijnen wordt uiteengezet wat de doelstellingen van het nieuwe bestemmingsplan zijn. Ook de resultaten van de inventarisatie en de risicoanalyse kunnen in een startnotitie worden verwerkt. Soms verlangen gemeenten dat de ontwikkelaar een (voor)ontwerpbestemmingsplan opstelt dan wel laat opstellen. Meestal worden deze zaken en de vraag welke procedure precies zal worden gevolgd ook in een vooroverleg besproken (van Velsen en Arents, 2010).

Als de inventarisatie is gemaakt en de risicoanalyse is uitgevoerd, kan in principe een start gemaakt worden met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Vaak wordt eerst nog een tussenstap gemaakt. Deze bestaat uit de bundeling van de resultaten van de inventarisatie en de risicoanalyse in een zogenoemde startnotitie. In de startnotitie wordt opgenomen wat met het nieuwe bestemmingsplan wordt beoogd, welke ruimtelijke ingrepen zijn voorzien en welke criteria en randvoorwaarden daarbij worden gehanteerd. Een dergelijke startnotitie is vooral nuttig bij grotere, complexe en risicovolle bestemmingsplannen of voor het opstellen van meerdere bestemmingsplannen in een actualiseringoperatie, omdat het de uitgangspunten voor de verdere planuitwerking in een vroeg stadium vastlegt. Een startnotitie voor een bestemmingsplan zal in ieder geval duidelijk moeten maken welke planmethode wordt gekozen, wat het beoogde doel is van het plan, welke nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. Daarbij worden de bedreigingen voor het plan weergegeven en aanbevelingen gedaan om deze te beperken. Het is tevens nuttig om de hoofdlijnen van de geometrische plaatsbepaling (verbeelding, plankaart) en de regels van de belangrijke bestemmingen in de startnotitie op te nemen (van Velsen en Arents, 2010). Naast de startnotitie moeten er nog meerdere onderzoeken worden uitgevoerd, deze zijn weergegeven in bijlage 1.10.

2.4 RUIMTELIJK BELEID

Gemeenten stellen de bestemmingsplannen op, maar zij zijn niet de enige die invulling kunnen geven aan het bestemmingsplan. Het Rijk en de provincies kunnen hier ook een rol in spelen. Zo kunnen deze partijen gebruik maken van onder andere een inpassingsplan. De mogelijkheden die het Rijk en de provincies hebben om invloed uit te oefenen op de bestemmingsplannen worden in deze paragraaf behandeld. Daarnaast worden ook het ruimtelijk beleid van de gemeente behandeld.

2.4.1 RUIMTELIJK BELEID RIJK

In de Wro heeft het Rijk een nieuwe gereedschapskist gekregen met een keur aan instrumenten om eigen beleid te ontwikkelen en om invloed uit te oefenen op het beleid van provincies en gemeenten. De belangrijkste bronnen waarin het rijksbeleid tot uiting komt, zijn structuurvisies, inpassingsplannen, omgevingsvergunning voor projecten, algemene regels via AMvB en een pro- of reactieve aanwijzing (Klaassen, 2010). Het is de bedoeling dat bovengemeentelijke normstelling zo veel mogelijk vooraf, dus proactief, wordt vastgelegd. Er moet voor het inzetten van deze middelen wel sprake zijn van een nationaal belang. De wet bepaalt niet wat nationale belangen zijn. In feite wordt ervan uitgegaan dat overheden dit zelf kunnen bepalen (van Velsen en Arents, 2010).

2.4.2 RUIMTELIJK BELEID PROVINCIE

De Wro biedt de provincie ook een ruime gereedschapskist om ruimtelijk beleid te ontwikkelen, actief uit te dragen en uit te voeren. Expliciet moeten provincies aangeven voor welke provinciale belangen de provincie de verantwoordelijkheid neemt en welke instrumenten zij hiervoor inzet. De provincie is in ieder geval verplicht voor haar grondgebied één of meerdere structuurvisies vast te stellen. Een passieve provinciale overheid lijkt verleden tijd. Als filosofie geldt; decentraal wat kan, provinciaal wat moet. De provincie heeft instrumenten die kunnen worden onderscheiden in de volgende categorieën (Klaassen, 2010);

1. Beleidsontwikkeling: structuurvisie
2. Beleidsuitvoering: inpassingsplan, coördinatieregeling
3. Beleidsdoorwerking:
richtinggevend: provinciale verordening, proactieve aanwijzing
corrigerend: zienswijze en beroep, eventueel gevolgd door een reactieve aanwijzing

Provincies moeten er op toezien dat de ruimtelijke plannen van gemeenten passen in het provinciaal beleid. De provincie kan haar corrigerende instrumenten inzetten als de gemeente een nieuw bestemmingsplan maakt dat niet past binnen het provinciaal beleid.

2.4.3 RUIMTELIJK BELEID GEMEENTE

De Wro gaat uit van ontwikkelingsplanologie. Inherent aan ontwikkelingsplanologie is dat de gemeente actief haar beleid uitdraagt en waar mogelijk uitvoert. Ook gemeenten moeten invulling geven aan het motto 'decentraal wat kan'. De Wro bevat tevens voor gemeenten een nieuwe gereedschapskist. Naast een verplichte structuurvisie kan de gemeente bestemmingsplannen of beheersverordeningen vaststellen. Waar voorheen werd gewerkt met artikel 19 WRO en later met project besluiten, kan nu via een omgevingsvergunning van het geldende bestemmingsplan worden afgeweken (Klaassen, 2010).

2.5 FLEXIBILITEITMOGELIJKHEDEN

In paragraaf 2.4 is het ruimtelijk beleid van het Rijk, de provincie en gemeenten toegelicht. Dit beleid biedt ruimte aan gemeenten om flexibiliteitmogelijkheden op te nemen in het bestemmingsplan. Zo stimuleert het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2010) in het document 'met globale bestemmingsplannen, meer mogelijkheden. Brochure voor bestuurders, Kansen voor bestuurders' de gemeenten om hun bestemmingsplannen anders in te richten, namelijk globaal in plaats van het veel gebruikte gedetailleerde bestemmingsplan. De overheid heeft voor ogen dat gemeenten met flexibele bestemmingsplannen beter kunnen inspelen op marktontwikkelingen, zonder dat steeds een procedure

gevoerd moet worden. Er wordt dus gesproken over flexibiliteit. Maar hoe wordt de flexibiliteit geuit in het bestemmingsplan? Een flexibel bestemmingsplan kan bijvoorbeeld worden bereikt door niet voor elk perceel afzonderlijk een aparte bestemming op te nemen, maar in plaats daarvan te kiezen voor een uit te werken bestemmingsplan of een globaal eindplan. Daarnaast kan grotere flexibiliteit verkregen worden door toepassing van de afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden die in het bestemmingsplan zelf zijn opgenomen. Indien het bestemmingsplan zelf geen mogelijkheden biedt, kunnen de wettelijke flexibiliteitmogelijkheden worden gebruikt (Bosma e.a., 2010). Deze mogelijkheden zullen in de opvolgende paragrafen behandeld worden.

2.5.1 BINNENPLANSE FLEXIBILITEITINSTRUMENTEN

Flexibiliteitinstrumenten zijn te onderscheiden in mogelijkheden die opgenomen zijn in het bestemmingsplan zelf, binnenplanse flexibiliteit, en die daarbuiten, buitenplanse flexibiliteit. Alle soorten afwijking van het bestemmingsplan vallen onder dezelfde verbodsbepaling van de Wabo, namelijk artikel 2.1, lid 1, aanhef en onder c, Wabo.

Afwijkingsbevoegdheid; in de bebouwings- en gebruiksregels worden regels gesteld over de toegelaten bebouwing en het toegelaten gebruik. Daarnaast bevatten de planregels vrijwel altijd de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om bij omgevingsvergunning van die regels af te wijken. De bevoegdheid voor het opnemen van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning van de planregels af te wijken is geregeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdeel c, van de Wro. Voorheen was dit de artikel 15-procedure WRO. Een dergelijke bevoegdheid tot afwijking kan ook opgenomen zijn in de planregel bij een bepaalde bestemming. Op deze manier kan het bijvoorbeeld mogelijk worden gemaakt voor woningen een goothoogte van zes meter, in plaats van vierenhalve meter toe te staan. De meeste bestemmingsplannen bevatten daarnaast algemene afwijkingsregels, die in een afzonderlijke bestemmingsbepaling zijn opgenomen, bijvoorbeeld een algemene regel om onder omstandigheden tien procent van de vastgelegde maten af te wijken (Bosma e.a., 2010). Bij een afwijkingsregel is het van belang dat deze nadrukkelijk worden opgenomen in het bestemmingsplan. Uit de regels moet volgens Bosma e.a. (2010) eenduidig blijken onder welke omstandigheden wel en onder welke omstandigheden niet, van de afwijkingsmogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Een afwijkingsregel bevat een bevoegdheid, maar geen verplichting. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om onder bepaalde omstandigheden bij omgevingsvergunning af te wijken, maar zijn daartoe niet verplicht (Bosma e.a., 2010).

Nadere eisen; in een bestemmingsplan kan worden opgenomen dat burgemeester en wethouders ten opzichte van in het plan omschreven punten nadere eisen kunnen stellen. Voorheen was deze mogelijkheid ook terug te vinden in de artikel 15-procedure WRO. De gemeenteraad kan door middel van vaststelling van het bestemmingsplan burgemeester en wethouders bevoegd verklaren om in bepaalde gevallen, wanneer een aanvraag om omgevingsvergunning daartoe aanleiding geeft, op bepaalde punten nadere eisen te stellen (van Velsen en Arents, 2010). Bosma e.a. (2010) omschrijven ook een keerzijde van het stellen van nadere eisen. Via de nadere eisen worden in feite nadere beperkingen opgelegd, in plaats van het bieden van ruimere mogelijkheden.

Uit te werken bestemmingen in planregels; de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een uitwerkingsverplichting op te nemen volgt uit artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wro. Voorheen viel dit onder artikel 11 WRO. Dit betekent dat het oorspronkelijke bestemmingsplan, binnen bij het plan te bepalen grenzen moet worden uitgewerkt. Deze manier van bestemmen houdt in, dat voor een bepaald gedeelte van het bestemmingsplan wordt volstaan met een uit te werken globale bestemming. Soms zijn de details van een ruimtelijke ontwikkeling nog niet bekend. Bijvoorbeeld bij het bouwen van een woonwijk; duidelijk is dat er een woonwijk komt, maar waar nu precies het parkje komt en waar de huizen en waar een vijver is nog niet bekend. Dan kan in een bestemmingsplan de bestemming 'Wonen - uit te werken' worden opgenomen. Binnen

deze uit te werken bestemming moeten uitwerkingsregels worden opgenomen, zodat duidelijk is wat er komen gaat (www.bestemmingsplan.nl). Uitwerkingsplannen worden voornamelijk gemaakt voor nieuwe, op ontwikkeling gerichte plannen, zoals nieuwe uitleggebieden voor woningbouw, dit uitwerken is een plicht (Klaassen, 2010).

Wijzigingsbevoegdheid in planregels; indien in de bestemmingsplanregels een afwijkingsregel is opgenomen blijven de mogelijkheden binnen de grenzen van de bestemmingsomschrijving. Een afwijkingsregeling kan bijvoorbeeld wel een grotere bouwhoogte toelaten, maar kan niet zo ver gaan dat een woonbestemming wordt veranderd, indien de bestemmingsomschrijving daar geen ruimte voor biedt (Bosma e.a., 2010). Indien in de planregels van een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, is dat laatste wel mogelijk. In dat geval maken de regels van een bestemmingsplan het mogelijk om de vastgestelde bestemming in een andere bestemming te wijzigen. Ook een meer dan geringe overschrijding van de grenzen van een bouwblok kan via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt (Bosma e.a., 2010). De mogelijkheid tot het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in de planregels is geregeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro. Voorheen viel deze regeling onder artikel 11 WRO. De wijzigingsbevoegdheid berust bij burgemeester en wethouders.

Een reden om een wijzigingsbevoegdheid op te nemen is bijvoorbeeld dat de huidige situatie ruimtelijk gezien niet wenselijk is, maar er zijn op dat moment geen mogelijkheden de bestemming daadwerkelijk te veranderen, bijvoorbeeld door een gebrek aan tijd en/of geld. Een wijzigingsbevoegdheid anticipeert op het moment dat die mogelijkheid zich wel voordoet. Het bestemmingsplan hoeft dan alleen nog te worden gewijzigd. Bijvoorbeeld een bestaande school die over vijf jaar niet meer als school gebruikt zal worden in verband met een fusie. Door in de regels op te nemen dat de bestemming van de school gewijzigd kan worden in de bestemming wonen, is nu al bekend dat de bestemming zal gaan wijzigen (www.bestemmingsplan.nl).

Voorlopige bestemmingen; in een bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen worden aangewezen en kunnen daarvoor voorlopige regels worden gegeven. Een voorlopige bestemming geldt voor ten hoogste vijf jaar. Op grond van artikel 3.1.5 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kunnen voorlopige bestemmingen en voorlopige regels slechts in een bestemmingsplan worden opgenomen in samenhang met bestemmingen en gebruiksregels als bedoeld in artikel 3.1 en 3.6 van de Wro, voorheen viel deze mogelijkheid onder artikel 12 WRO. Dat wil zeggen dat naast de voorlopige bestemming direct ook de definitieve bestemming met bijbehorende gebruiksregels in het plan opgenomen dient te worden. Van Velsen en Arents (2010) omschrijven als voorbeeld het voorlopig handhaven of verwezenlijken van een buurtwinkel in een te bouwen nieuwbouwwijk op een plaats waar als definitieve bestemming een sociaal-medische zorgcentrum is gesitueerd. Tijdens de opbouwfase van die wijk is wel al direct een buurtwinkeltje in levensmiddelen nodig, maar nog niet in een omvang als na voltooiing van het plan op een elders gesitueerde locatie vereist zal zijn, terwijl de behoefte aan een dergelijk zorgcentrum pas reëel wordt als de wijk enigszins bevolkt raakt. In de praktijk wordt de voorlopige bestemming weinig toegepast. De gebruikmaking van een voorlopige bestemming moet doelmatig zijn en mag niet tot een rechtsonzekere situatie leiden.

2.5.2 BUITENPLANSE FLEXIBILITEITINSTRUMENTEN

De buitenplanse flexibiliteitinstrumenten zijn de mogelijkheden die de wet biedt en dus niet specifiek in het bestemmingsplan worden opgenomen. Van deze mogelijkheden kan altijd gebruik worden gemaakt.

Omgevingsvergunning voor bepaalde termijn; voor de inwerkingtreding van de Wabo was in artikel 3.2 Wro een regeling voor een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan opgenomen, welke te vergelijken was met de tijdelijke vrijstelling zoals die geregeld was in artikel 17 WRO. Artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo regelt de bevoegdheid tot het verlenen van een zogenoemde tijdelijke omgevingsvergunning. Op grond van dit artikel

kunnen burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verlenen om ten behoeve van bepaalde activiteiten, voor een bepaalde termijn af te wijken van het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat (Bosma e.a., 2010). De tijdelijke omgevingsvergunning kan voor een periode van maximaal vijf jaar worden verleend op basis van artikel 5.18, lid 1, Besluit omgevingsrecht (Bor). Voorwaarde voor het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning is dat het gebruik of het (bouw)werk waarvoor de omgevingsvergunning wordt verleend, maximaal vijf jaar in stand zal blijven of zal voortduren (Bosma e.a., 2010).

Omgevingsvergunning voor planologische kruimelgevallen; In artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo is een tweede mogelijkheid opgenomen om bij omgevingsvergunning af te wijken van het geldende bestemmingsplan. Deze mogelijkheid wordt wel beschreven als de regeling voor ‘planologische kruimelgevallen’ (Klaassen, 2010). Voorheen viel deze mogelijkheid onder artikel 19, lid 3, WRO. De wettekst vermeldt dat bij omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan worden afgeweken in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Deze gevallen zijn opgesomd in artikel 4 van bijlage II van het Bor. Binnen de in dat artikel genoemde nadere randvoorwaarden kan ter afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning worden verleend voor onder meer een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw. Hoewel deze regeling wel wordt aangeduid als de ‘kruimelgevallen’-regeling, biedt deze flexibiliteitsmogelijkheid soms toch aanzienlijke mogelijkheden. Zo kan deze regeling niet alleen worden toegepast voor de uitbreiding van een bestaand woongebouw, maar kan deze ook worden benut indien vergunning wordt verleend voor een nieuwe woning, met gelijktijdige verlening van een omgevingsvergunning voor een deel dat in strijd is met het bestemmingsplan (Bosma e.a., 2010). Het verlenen van een omgevingsvergunning is voor burgemeester en wethouders geen verplichting, maar een bevoegdheid. Dat betekent dat er een goede belangenafweging plaats moet vinden.

Omgevingsvergunning voor zelfstandige activiteiten; naast de hiervoor genoemde mogelijkheid om bij omgevingsvergunning van het geldende bestemmingsplan af te wijken, voorziet de Wabo in nog een mogelijkheid om in afwijking van het vigerende planologische regime, bij omgevingsvergunning een activiteit toe te staan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat (art. 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3° Wabo). Dit betreft een wettelijke mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken, die dus niet afzonderlijk in de planregels van een bestemmingsplan wordt opgenomen (Bosma e.a., 2010).

Vergunningvrij bouwen; op basis van artikel 43 van de Woningwet (Wonw) is het mogelijk om te bouwen zonder bouwvergunning en in strijd met het bestemmingsplan. Met de komst van de Wabo is de bepaling van artikel 43 Wonw overgegaan naar artikel 2.1, lid 3, Wabo. Artikel 2 en 3 jo. Artikel 5 van Bijlage II van het Bor somt de categorieën gevallen op waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist.

2.5.3 AFWIJKING OMGEVINGSVERGUNNING VERSUS BESTEMMINGSPLAN

Het bestemmingsplan kan mogelijkheden bieden om af te kunnen wijken op basis van de binnenplanse flexibiliteitsinstrumenten. Daarnaast kan er worden afgeweken van het bestemmingsplan doormiddel van een omgevingsvergunning op basis van een buitenplanse afwijking. Als het gaat om de keuze tussen een afwijking via de omgevingsvergunning of toch de weg van het bestemmingsplan, zijn er argumenten om voor het laatste te kiezen (van Velsen en Arents, 2010):

- Met de voorbereiding van een omgevingsvergunning zal pas begonnen worden als duidelijk is wat het project exact omvat, met andere woorden, als de bouwaanvraag klaar is.

- Met de voorbereiding van een bestemmingsplan kan direct begonnen worden op het moment dat het project globaal bekend is. Ook als de precieze invulling daarvan nog niet zeker is; een bestemmingsplan hoeft alleen de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden vast te leggen en niet het concrete project.
- Daarnaast is het in een bestemmingsplan mogelijk om allerlei flexibiliteitsregels op te nemen zoals de mogelijkheid af te wijken bij een omgevingsvergunning en wijzigingsbevoegdheden.
- Tegen een bestemmingsplan staat uitsluitend beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS), terwijl tegen een omgevingsvergunning beroep op de rechtbank openstaat met de mogelijkheid van hoger beroep bij de ABRvS; ruwweg één jaar tegenover twee jaar proceduretijd.

2.6 PLANMETHODIEK EN -VORMEN

De flexibiliteitsmogelijkheden uit paragraaf 2.5 kunnen in verschillende planvormen terug komen in het bestemmingsplan. Zo zijn er globale uit te werken bestemmingsplannen en gedetailleerde bestemmingsplannen. Elke bestuurlijke keuze voor een planvorm dient, net als de keuze voor de inhoud van de regeling, duidelijk te worden gemotiveerd. Het opnemen van ruime bestemmingen zonder een goede motivering zal in strijd zijn met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel (van Velsen en Arents, 2010). Indien gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteitsinstrumenten, dienen in het bestemmingsplan zelf de grenzen te worden aangegeven.

2.6.1 VEREISTEN PLANMETHODIEK

Bij de keuze van de planmethodiek staan de termen flexibiliteit en rechtszekerheid centraal. Een bestemming kan zo ruim zijn dat dit in strijd is met de rechtszekerheid. Maar omwille van andere uitgangspunten kan een al te gedetailleerde regelgeving juist niet gewenst zijn. Welke planvorm ook wordt gekozen, er dient voldoende inzicht te worden geboden in de toekomstige ontwikkelingen van de betreffende plandelen (van Velsen en Arents, 2010). Van Velsen en Arents (2010) geven aan dat op 27 februari 2002 een uitspraak van de ABRvS heeft plaatsgevonden betreffende het bestemmingsplan 'Leidsche Rijn Utrecht 1999'. Hierin geeft de ABRvS handvatten voor de beantwoording van de vraag of een plan en de gekozen planmethodiek voldoen aan de daaraan gestelde eisen:

- Voor het antwoord op de vraag of in een bepaald geval voldoende inzicht is geboden in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkelingen van een bepaald gebied, is onder meer van belang hoe het desbetreffende gebied is ingericht;
- Naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, dient uit een oogpunt van rechtszekerheid een groter inzicht in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van dat gebied te worden geboden;
- Een uit te werken plan dat betrekking heeft op een verstedelijkt gebied, zal in het algemeen over meer stringente uitwerkingsregels moeten beschikken dan een uit te werken plan dat betrekking heeft op een open nieuw in te richten buitengebied;
- Binnen dit kader dient te worden gezien of een bestemmingsplan dat op grond van artikel 3.6, lid 1, aanhef en onder b Wro geheel of gedeeltelijk moet worden uitgewerkt, op zodanige wijze de

doelstellingen voor het uit te werken plan aangeeft dat voldoende inzicht wordt verkregen in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van dat plangebied;

- De inhoud van een nog uit te werken plan zal aan minimumeisen dienen te voldoen. Het minimum is in artikel 3.1.4 Bro zodanig geformuleerd, dat uit het plan zelf, dus inclusief de daarin vervatte regels voor de uitwerking, voldoende inzicht moet kunnen worden verkregen in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het plangebied.

2.6.2 PLANVORMEN

De mate van flexibiliteit en rechtszekerheid zijn van belang voor een goede ruimtelijke ordening. Deze goede ruimtelijke ordening moet vertaald worden in een plan. Er zijn vier planvormen die hiervoor gebruikt kunnen worden;

1. Gedetailleerd bestemmingsplan
2. Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht
3. Globaal bestemmingsplan zonder uitwerkingsplicht (globaal eindplan)
4. Mengvorm globaal en gedetailleerd bestemmingsplan

Ad 1; in een gedetailleerd bestemmingsplan legt de gemeenteraad het eindbeeld in alle details vast. Deze situatie zal zich voordoen wanneer het bestemmingsplan voornamelijk een conserverende werking heeft voor het gebied waarvoor het is opgesteld. Een dergelijk plan biedt optimale rechtszekerheid voor de burger, maar inspelen op onverwachte omstandigheden is moeilijk (Dijkstra, 2006). Het is een misvatting dat gedetailleerde bestemmingsplannen niet flexibel kunnen zijn. In een gedetailleerd bestemmingsplan kan ook gebruik worden gemaakt van flexibiliteitsinstrumenten. Aan het toepassen ervan gaat dan eerst een belangenafweging vooraf (van Velsen en Arents, 2010).

Ad 2; een globaal plan dat moet worden uitgewerkt op grond van artikel 3.6 Wro wordt vaak ontwikkeld voor nieuwe gebieden waarin één functie centraal staat. De hoofdfunctie is bekend, maar de concrete invulling nog niet. Zolang er geen uitwerking heeft plaatsgevonden, moet er een bouwverbod gelden (van Velsen en Arents, 2010).

Ad 3; een globaal plan zonder uitwerking (globaal eindplan) is in juridische zin een gedetailleerd bestemmingsplan, maar qua regels en kaartbeeld grofmaziger dan gedetailleerde bestemmingsplannen. Een globaal eindplan moet inhoudelijk een basis bieden voor een toetsing van ruimtelijke ingrepen en biedt een rechtstreekse bouwtitel. Bij een globaal plan kan nog niet getoetst worden of het bouwplan past. Er is immers nog geen volledig inzicht in de gewenste eindsituatie. Daarom bevat zo'n globaal plan een bouwverbod. Een globaal eindplan is geschikt voor gebieden met gemengde functies en is programmatischer dan een gedetailleerd bestemmingsplan (Klaassen, 2010).

Ad 4; bestemmingsplannen die enerzijds globaal zijn en anderzijds gedetailleerde bestemmingen kennen, worden ook wel een mengkraanplan of gemengd bestemmingsplan genoemd. Voor sommige bouwwerken bestaat dan bijvoorbeeld geen uitwerkingsplicht (globale eindbestemmingen), terwijl dat voor andere, meestal meer omstrede functies binnen een stedelijk gebied, wel geldt. In dat laatste geval geldt dan een bouwverbod zolang het plan niet is uitgewerkt (van Velsen en Arents, 2010).

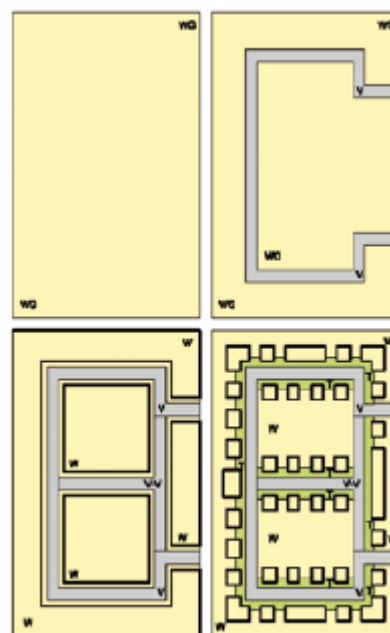
In de voorgaande planvormen gaat het om de globaliteit van de plangebieden. Hoe globaal een bestemmingsplan is, hangt af van twee variabelen: de geometrische plaatsbepaling en de regels. Een grove vlek op de verbeelding kan worden gedetailleerd door de regels. De geometrische plaatsbepaling kan in vier varianten worden weergegeven (VROM, 2010), zie figuur 2.1;

Variant 1 (alleen de bestemming ligt vast); de afbeelding linksboven laat de meest globale manier van bestemmen zien. Alleen de bestemming woongebied is vastgelegd. Alle functies die daarbinnen vallen (zoals woningen, wegen, groen en water) zijn mogelijk en vrij uitwisselbaar. Geen enkele functie is gebonden aan een locatie.

Variant 2 (de hoofdverkeersstructuur ligt vast); de afbeelding rechtsboven geeft een minder globaal bestemmingsplan weer. Hier staat de hoofdverkeersstructuur vast. Tegelijkertijd is er nog veel mogelijk. Nevenontsluitingen kunnen nog op allerlei plaatsen ingetekend worden.

Variant 3 (de hele wegenstructuur en de bouwvlakken liggen vast); de afbeelding linksonder toont een nog minder globaal plan. Nu is de hele wegenstructuur vastgelegd. Bovendien zijn de bouwvlakken voor de woningen aangegeven. Wel zijn de bouwvlakken nog ruim. Waar de woningen precies komen, is nog niet gedefinieerd.

Variant 4 (het eindbeeld ligt vast); de afbeelding rechtsonder is een voorbeeld van gedetailleerd bestemmen. De woningen zijn exact weergegeven, net als de tuinen. De inrichting van het gebied staat hiermee vast.



Figuur 2.1 Varianten planvormen

2.7 CONCLUSIE

De ruimtelijke ordening in Nederland heeft afgelopen jaren wijzigingen ondergaan zoals de komst van de Wro en de Wabo. Met deze veranderingen wordt getracht meer flexibiliteit te kunnen bieden in het bestemmingsplanbeleid dat gemeenten hanteren. De overheid wil gemeenten stimuleren om meer flexibele bestemmingsplannen op te stellen, zodat deze plannen aansluiten op de hoge dynamiek van de samenleving. Deze mogelijkheden kunnen worden onderscheiden in binnenplanse en buitenplanse flexibiliteitinstrumenten. Deze mogelijkheden kunnen worden opgenomen in vier verschillende planvormen, zoals een globaal en gedetailleerd bestemmingsplan. Uit deze informatie kan tevens geconcludeerd worden dat een projectontwikkelaar twee mogelijkheden heeft om invloed uit te kunnen oefenen op gemeenten bij het opstellen van een bestemmingsplan. Projectontwikkelaars kunnen zelf een (voor)ontwerpbestemmingsplan opstellen of laten opstellen en deze aan de gemeente voorleggen, indien deze mogelijkheid kenbaar is gemaakt in het vooroverleg van het bestemmingsplan. Ook kunnen ontwikkelaars een verzoek in dienen bij de gemeente voor een herziening van het bestemmingsplan.

Het beantwoorden van deelvraag drie, vormde een onderdeel van dit hoofdstuk. Het ging hier om de vraag; *op basis van welke gegevens, beweegredenen en argumentatie wordt het bestemmingsplan door gemeenten opgesteld?* De gegevens waar een bestemmingsplan aan moet voldoen zijn omschreven in paragraaf 2.3 en bijlage 1. Deze basis van onderzoeksgegevens is voorgeschreven en hier kan de gemeente niet zijn eigen invulling aan geven.

De vernieuwingen in het bestemmingsplanbeleid, zoals flexibele en globale bestemmingsplannen, vragen om een andere houding van gemeenten. Bij gedetailleerde bestemmingsplannen moeten gemeenten vastleggen wat men met de grond wil en bij globale plannen is het uitgangspunt het vastleggen van wat men juist niet wil. Deze verandering zorgt ervoor dat gemeenten vooraf genoodzaakt zijn uitvoering na te denken over wat er per locatie beoogd wordt en welke ontwikkelingen geweerd dienen te worden.

Naast de vraag om een andere houding, hebben gemeenten de uitdaging om een goed evenwicht te vinden tussen flexibiliteit en globaliteit bij het maken van bestemmingsplannen. De begrippen flexibiliteit en globaliteit hangen nauw met elkaar samen, maar betekenen iets anders. Met globaliteit wordt bedoeld op het verschil met gedetailleerdheid, terwijl van flexibiliteit wordt gesproken om te tegenstelling met starheid aan te duiden (Klaassen, 2010).

2.8 DISCUSSIE

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van het bestemmingsplan omschreven. Uit deze informatie komen een aantal discussiepunten naar voren. Het gaat hier om de flexibiliteit en globaliteit versus rechtszekerheid en de houding van gemeenten.

2.8.1 FLEXIBILITEIT EN GLOBALITEIT VERSUS RECHTSZEKERHEID

Flexibiliteit en globaliteit staan op gespannen voet met de rechtszekerheid. Wat het lastig maakt is welke mate van flexibiliteit acceptabel is. Dit is zeer locatiespecifiek en afhankelijk van de omstandigheden. Als gemeenten een grote mate van rechtszekerheid willen bieden, dan zijn zij al gauw geneigd een (zeer) gedetailleerd bestemmingsplan op te stellen. Het lijkt als het ware een of/of situatie, of een grote mate van flexibiliteit of een grote mate van rechtszekerheid. Deze twee begrippen lijken niet samen te gaan. Een vraag die hier naar voren komt, is of een flexibel en globaal bestemmingsplan wel een goed toetsingskader kan bieden. Kan er bij een globaal plan wel een goede milieueffectrapportage opgesteld worden? Wat acht men het minimumniveau voor rechtszekerheid? Klaassen (2010) is van mening dat er een misverstand bestaat om gedetailleerde bestemmingsplannen als de meest rechtszekere plannen te bestempelen. Hij geeft aan dat globale plannen wel voldoende rechtszekerheid kunnen bieden.

Bij deze discussie kan er gekeken worden naar het fenomeen van de 'terugtrekkende overheid' welke in de jaren tachtig opkwam. De reden waarom de overheid moest terugtreden was dat de overheid een te groot beslag legde op de samenleving en dit problematische consequenties had. De overheid zou een remmende werking hebben op zaken als ondernemerschap, innovatie en economische groei. Burgers gingen er van uit dat de overheid doormiddel van proactief beleid de samenleving doelbewust vorm kon geven en dat iedereen hier van zou kunnen profiteren. Binnen de verzorgingsstaat accepteerden burgers bepaalde grenzen aan of coördinatie van hun activiteiten, in ruil voor de garantie dat hun belangen meegenomen zouden worden in het besluitvormingsproces. Dit fenomeen kan gekoppeld worden aan het bestemmingsplanbeleid, gemeenten waren altijd van mening dat de bestemmingsplannen volledig 'dichtgetimmerd' moesten worden. Er werd getracht zoveel mogelijk zekerheid in te bouwen in de bestemmingsplannen, alle ruimte moest een bestemming krijgen. Doordat in het bestemmingsplan alles is dichtgetimmerd, kunnen deze plannen niet inspelen op de dynamiek van de samenleving en bieden de plannen nauwelijks flexibiliteit. Doordat de bestemmingsplannen nauwelijks flexibiliteit bieden, is er geen ruimte voor creativiteit, innovatie en ondernemerschap. Marktpartijen en burgers willen dat de overheid terugtreedt in het beleid van de bestemmingsplannen. De overheden moeten het bestaande beleid als het ware meer gaan loslaten en open staan voor vernieuwende aanpak op het gebied van het bestemmingsplanbeleid.

2.8.2 HOUDING GEMEENTEN

Het ministerie van VROM heeft de brochure 'met globale bestemmingsplannen, meer mogelijkheden', geschreven om gemeenten te stimuleren globaal te bestemmen. De vraag is of gemeenten dit wel willen en of zij wel klaar zijn voor deze verandering. Er zal van gemeenten een andere denk- en werkwijze gevraagd worden, kortom een omslag in denken en doen, staan de gemeenten hier wel voor open en hoe moet deze verandering in goede banen geleid worden?

HOOFDSTUK 3: FLEXIBILITEIT IN DE PRAKTIJK

Gemeenten hebben de mogelijkheid om flexibiliteit op te nemen in het bestemmingsplan. Toch benutten weinig gemeenten de in het voorgaande hoofdstuk beschreven mogelijkheden. In theorie bieden deze mogelijkheden een goede uitkomst om in te kunnen spelen op de dynamiek van de samenleving. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar het gebruik van flexibiliteit in het bestemmingsplan in de praktijk. De keuze voor flexibiliteit heeft te maken met het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, elke actor gaat hier op een andere wijze mee om. Om inzicht te verkrijgen in de flexibiliteit die in de praktijk wordt toegepast in bestemmingsplannen, is er naar voorbeelden gezocht om dit in kaart te brengen. In paragraaf 3.1 worden voorbeelden van het Rijk toegelicht. In paragraaf 3.2 komen uitspraken van de Raad van State aan de orde. In paragraaf 3.3 worden de mogelijkheden van de provincie aangehaald om vervolgens in paragraaf 3.4 in te gaan op voorbeelden van de gemeente. In paragraaf 3.5 komen de meningen van marktpartijen naar voren over de huidige bestemmingsplannen. De conclusie van dit hoofdstuk wordt gegeven in paragraaf 3.6 om vervolgens enkele discussiepunten aan te halen in paragraaf 3.7.

3.1 RIJK

Het Rijk kan invloed uitoefenen op bestemmingsplannen door het indienen van een Rijksinpassingsplan. Deze inpassingsplannen worden alleen toegepast wanneer er sprake is van nationaal belang. Het gaat hierbij veelal om grootschalige projecten op het gebied van infrastructuur en milieu. Het Rijk richt zich over het algemeen niet op de woningbouw, wat onderdeel uitmaakt van het werkveld van de opdrachtgever. Naast een Rijksinpassingsplan heeft het Rijk de mogelijkheid hun visie neer te leggen bij lagere overheden, dit heeft het ministerie van VROM gedaan in de brochure 'Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden. Brochure voor bestuurders, Kansen voor bestuurders' (2010). In deze brochure wil het ministerie van VROM de gemeenten stimuleren, bestemmingsplannen te maken die ruimte laten om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen. 'Er wordt teveel van automatiseren en bestaande zekerheden uitgegaan. Hierdoor worden wellicht interessante mogelijkheden over het hoofd gezien en worden er bestemmingsplannen gemaakt die onnodig belemmerend zijn', aldus het ministerie van VROM.

3.2 RAAD VAN STATE

De Raad van State doet regelmatig uitspraken over flexibele bestemmingsplannen. Deze plannen worden veelal niet goedgekeurd, doordat de kaders voor de flexibiliteit niet voldoende zijn omschreven. Dit komt onder andere in het bestemmingsplan van de kenniscampus in Leeuwarden naar voren, zie bijlage 2.1. De Raad van State oordeelde dat de wijzigingsbevoegdheid die was opgenomen in het bestemmingsplan te ruim geformuleerd was. In deze wijzigingsbevoegdheid was onduidelijk onder welke voorwaarden van deze bevoegdheid gebruik gemaakt mocht worden. Daarnaast ontbraken er heldere omschrijvingen in het bestemmingsplan over de gevolgen van de plannen voor de omgeving, dit achtte de Raad van State in strijd met de rechtszekerheid. Als tweede voorbeeld is er het bestemmingsplan van de Zuidplaspolder, deze is vernietigd door de Raad van State, zie bijlage 2.2. De Raad van State heeft de ontwikkeling van de Zuidplaspolder in Zuid-Holland voorlopig voor een deel een halt toegeroepen omdat in het bestemmingsplan de kaders niet voldoende waren uitgewerkt. In het plan was onvoldoende rekening gehouden met de omgeving

en waren enkele gegevens door de gemeenten onjuist berekend. De Raad van State achtte dit tevens in strijd met de rechtszekerheid.

3.3 PROVINCIE

De provincie kan net als het Rijk het gemeentelijke bestemmingsplanbeleid een halt toeroepen met een inpassingsplan. Voor de provincie gaat het hierbij om een provinciaal inpassingsplan en kan worden toegepast als er sprake is van provinciaal belang. De provincie Limburg heeft een provinciaal inpassingsplan ingediend door de 'Buitenring Parkstad Limburg', zie bijlage 2.3. Dit plan maakt de aanleg van Buitenring Parkstad Limburg mogelijk, waarmee de provincie de economische, toeristische en recreatieve positie van de stadsregio Parkstad Limburg wil verbeteren. Het provinciaal inpassingsplan 'Waterdunen' is ingediend voor het stimuleren van de economie en de verbetering van de omgevingskwaliteit in het West Zeeuws-Vlaanderen, zie bijlage 2.4. Het gaat hierbij om kustversterking en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. Uit de voorbeelden blijkt dat provinciale inpassingsplannen voornamelijk gebruikt worden voor infrastructuur en milieu, waar ook de Rijksinpassingsplannen voor worden gebruikt en niet tot nauwelijks voor woningbouw.

3.4 GEMEENTEN

Gemeenten moeten voor hun gehele gemeentelijke grondgebied bestemmingsplannen opstellen. De Wro schrijft echter niet voor hoe deze plannen er uit moeten zien, de gemeenten bepalen de vorm en de inhoud van het bestemmingsplan zelf. Door deze vrijheid, hebben gemeenten een eigen werkwijze ontwikkeld voor de invulling van de bestemmingsplannen en kunnen gemeenten gebruik maken van de verschillende flexibiliteitsmogelijkheden en planvormen zoals omschreven in paragraaf 2.5 en 2.6. De gemeente Gemert-Bakel is een gemeente die eruit springt op het gebied van bestemmingsplannen. Deze gemeente heeft een eigen handboek opgesteld voor het herzien van bestemmingsplannen in een halfjaarlijkse cyclus. De werkwijze is aanzienlijk versneld, doordat een ontwerpbestemmingsplan vijf weken na sluiting van de zienswijzenperiode wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Dat is sneller dan de twaalf weken die de Wro, gemeenten maximaal gunt. "Goed plannen en standaardiseren, daar kun je heel veel tijd mee winnen", aldus de wethouder Harrie Verkampen. Elk halfjaar, op vaste momenten in het voor- en het najaar, worden bestemmingsplannen geactualiseerd. Wie voorstellen bij de gemeente wil indienen, weet exact aan welke termijnen hij zich moet houden om in deze cyclus mee te draaien (www.wetruimtelijkeordening.net). Deze werkwijze wordt gehanteerd om ontwikkelingen in de gemeenten sneller mogelijk te maken, naast deze werkwijze zijn er voor gemeenten nog meer mogelijkheden om ontwikkelingen mogelijk te maken of juist tegen te houden. Zo houdt de gemeenteraad van Waalwijk de bouw van een distributiecentrum of supermarkt van EmTé in de Eerste Zeine tegen, zie bijlage 2.5. De gemeente heeft besloten om de huidige situatie te bevroeren en gebruikt deze periode voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan om de komst van een distributiecentrum of supermarkt onmogelijk te maken. De gemeenteraad in Delft wil juist wel ontwikkelingen mogelijk maken in de gemeente en wil het bouwen in de stad stimuleren. Het college is van mening dat er meer ruimte moet worden geboden voor vraaggericht bouwen, stimuleren van particulier opdrachtgeverschap en globaal bestemmen. "Er moeten kaders blijven voor behoud van kwaliteit, maar wel meer ruimte voor inbreng van ontwikkelende partijen" aldus het college van burgemeester en wethouders van Delft, zie bijlage 2.6.

3.5 MARKTPARTIJEN

Marktpartijen hebben een andere rol dan het Rijk, de provincie en gemeenten. Deze partijen worden geconfronteerd met bestemmingsplannen die worden vastgesteld door gemeenten. Marktpartijen hebben zich te houden aan het bestemmingsplan en zijn bindend voor deze partijen, net zoals voor de burgers. Marktpartijen willen ontwikkelingen mogelijk maken die door de markt gevraagd worden. Biedt het bestemmingsplan meer flexibiliteit, dan kunnen deze partijen beter inspelen op de ontwikkelingen die plaatsvinden op de woningmarkt. Marktpartijen willen graag meer ruimte voor creativiteit, eigen inbreng en ondernemerschap, dit bleek tijdens het Vastgoedmarktsymposium 'Nieuwe perspectieven voor locatieontwikkeling', zie bijlage 2.7. Op de Provada 2011 kwamen de ontwikkelaars, beleggers, stedenbouwkundige en architecten tot de conclusie, dat het nieuwe winkelen anders wordt. Om het nieuwe winkelen mogelijk te maken zijn flexibele bestemmingsplannen vereist, zie bijlage 2.8. De werkgroep 'Laten we Nederland mooier maken' is van mening dat de ruimtelijke ordening in Nederland terug moet naar een bestemmingsplan zoals het bedoeld is, zie bijlage 2.9. Er moet volgens deze werkgroep teruggesproken worden op 'zoneringsmodellen', waarbij de kavels flexibele bestemmingen krijgen, binnen grenzen. De werkgroep is van mening dat het gevoel van zekerheid voor bewoners en gebruikers slechts schijnzekerheden zijn, omdat de markt op vraag gestuurd wordt.

3.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn voorbeelden met praktijksituaties omschreven die zich voor doen op het gebied van het bestemmingsplanbeleid. Zo blijkt dat het Rijk en de Provincie voornamelijk inpassingsplannen gebruiken voor infrastructuur en milieu. Ze gebruiken hun mogelijkheden niet tot nauwelijks voor woningbouwprojecten, welke van belang zijn voor een projectontwikkelaar. De Raad van State doet regelmatig uitspraken over bestemmingsplannen waarin mogelijkheden voor flexibiliteit zijn opgenomen. Deze plannen worden veelal niet goedgekeurd, omdat de kaders niet voldoende zijn omschreven door gemeenten. Flexibiliteit wordt gestimuleerd door het Rijk, alleen verwerken de gemeente deze niet op een juiste wijze in het betreffende bestemmingsplan, waardoor deze in strijd is met de rechtszekerheid. Gemeenten zijn echter nog zoekende naar een werkwijze die past in de huidige dynamische samenleving. Zo heeft de gemeente Gemert-Bakel een handboek opgesteld om snel ontwikkelingen mogelijk te maken en de gemeente Delft probeert tevens het bouwen te stimuleren in de gemeente. Marktpartijen willen graag meer ruimte voor creativiteit, eigen inbreng en ondernemerschap. Deze manier van ontwikkelen vraagt om een andere houding van de gemeenten. In plaats van vastgelegde plannen zijn flexibele bestemmingsplannen nodig.

Er kan geconcludeerd worden dat er opvallende onderlinge verschillen zijn tussen de actoren. Het rijk wil globaal bestemmen stimuleren en wil de flexibiliteitsmogelijkheden vergroten voor het bestemmingsplan. De gemeenten verschillen onderling duidelijk van werkwijze, over het algemeen zijn gemeenten terughoudend met het bieden van flexibiliteit in bestemmingsplannen. Gemeenten willen de burger een grote mate van rechtszekerheid bieden en daardoor bestemmen ze (zeer) gedetailleerd. In dit hoofdstuk zijn enkele uitzonderingen aangehaald zoals de gemeente Gemert-Bakel en Delft. De marktpartijen staan als het ware recht tegenover de gemeenten, deze willen wel flexibiliteit in de bestemmingsplannen en omschrijven de zekerheden die de gemeenten bieden als 'schijnzekerheden'. De Raad van State neemt weer een andere positie in, in het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. De Raad van State keurt veelal flexibele bestemmingsplannen af, omdat de kaders van het bestemmingsplan niet voldoende worden uitgewerkt door gemeenten. Deze onvoldoende uitgewerkte kaders acht de Raad van State in strijd met de rechtszekerheid.

In dit hoofdstuk blijkt dat er veel tegenstrijdigheden zijn in het bestemmingsplanbeleid en dat de partijen nog geen eenduidige mening hebben over het bestemmingsplanbeleid. De partijen zijn nog op zoek naar een goede verhouding tussen de flexibiliteit en de rechtszekerheid.

3.7 DISCUSSIE

Aan de informatie in dit hoofdstuk kunnen net als in hoofdstuk twee een aantal discussiepunten worden gekoppeld. In dit hoofdstuk is het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in kaart gebracht en de verschillende houdingen van de actoren. In de volgende subparagrafen zal dit spanningsveld en de houding van gemeenten ter discussie worden gesteld.

3.7.1 RECHTSZEKERHEID

In hoofdstuk twee is het spanningsveld tussen de rechtszekerheid en flexibiliteit ook aangehaald, waarbij naar voren kwam dat het lastig te beoordelen is welke mate van flexibiliteit acceptabel is. Kortom wat acht men als minimumniveau voor rechtszekerheid? In dit hoofdstuk komt tevens naar voren dat de meningen verdeeld zijn over de mate van rechtszekerheid die geboden moet worden. Zo is het ministerie van VROM (2010) van mening dat een globale bestemming net zoveel rechtszekerheid kan bieden als een gedetailleerde bestemming. Gedetailleerd bestemmen lijkt meer rechtszeker, maar de praktijk laat zien dat er veel en gemakkelijk van wordt afgeweken, aldus het ministerie van VROM. De rechtszekerheid is dan niet meer dan de zekerheid dat er een procedure gevolgd moet worden om iets anders toe te staan en dat er geen inhoudelijke rechtszekerheid is.

Wat acht men het minimumniveau voor rechtszekerheid, deze vraag is net als in hoofdstuk twee nog steeds aan de orde. Klaassen (2010) geeft terecht aan dat het moeilijk is een minimumniveau voor rechtszekerheid te definiëren, er moet voor gewaakt worden dat de rechtszekerheid niet te zeer in juridische constructies wordt ingekapseld. Zo blijkt ook uit de voorbeelden van onder andere de Raad van State, waarin de flexibele bestemmingsplannen ervaren worden als onvoldoende rechtszeker. Deze flexibele plannen zijn over het algemeen onvoldoende rechtszeker, omdat gemeenten de kaders in de bestemmingsplannen niet voldoende uitwerken. Een onvolledige uitwerking acht de Raad van State in strijd met de rechtszekerheid.

Daarnaast is er nog het voorbeeld van de gemeenteraad van Waalwijk die het plan van de 'Eerste Zeine' bevestigt. Het bestemmingsplan geeft aan dat er een distributiecentrum of supermarkt zich mag vestigen, maar de gemeente wil het bestemmingsplan herzien om deze ontwikkeling tegen te houden. Waar is nog de rechtszekerheid als gemeenten het bestemmingsplan kunnen herzien, wanneer zij dit wensen? Marktpartijen omschrijven de zekerheden die gemeenten bieden als schijnzekerheden. Dit sluit aan bij de omschrijving van de rechtszekerheid door het ministerie van VROM, dat er slechts de zekerheid is dat er een procedure gevolgd moet worden en dat er geen inhoudelijke rechtszekerheid wordt geboden.

3.7.2 FLEXIBILITEIT

Marktpartijen spreken hun voorkeur uit voor flexibele bestemmingsplannen. Marktpartijen zijn van mening dat flexibele plannen meer ruimte laten voor creativiteit en eigen inbreng, zodat men een plan kan ontwikkelen dat beter aansluit op de marktontwikkelingen. Daarnaast wil men meer flexibiliteit in het wijzigen van een functie, zoals de functie van leegstaande winkelpanden. De gemeente Delft staat ook open voor meer flexibiliteit in de plannen en is van mening dat er meer ruimte moet worden geboden voor vraaggericht bouwen, stimuleren van

particulier opdrachtgeverschap en globaal bestemmen. De manier van ontwikkelen die de marktpartijen wensen, vraagt om een andere houding van gemeenten.

3.7.3 HOUDING GEMEENTEN

De vraag is of gemeenten open staan voor een nieuwe werkwijze. Enkele gemeenten hebben hun werkwijze aangepast aan de ontwikkelingen op de markt, door samen tot een plan te komen, waar echt behoefte aan is en flexibiliteitmogelijkheden biedt. De vraag is of andere gemeenten deze veranderende werkwijze ook gaan toepassen of vasthouden aan de werkwijze die ze nu hanteren.

HOOFDSTUK 4: PRAKTIJKERVARINGEN

In dit hoofdstuk komende de praktijkervaringen van gemeenten aan de orde, met onder andere de resultaten van de diepte-interviews en aanvullende praktijkvoorbeelden. Paragraaf 4.1 bevat twee praktijkvoorbeelden van de gemeente Oldebroek waar de opdrachtgever knelpunten tegen komt in de planvorming. Daarnaast wordt de methode Gemert-Bakel toegelicht, deze werkwijze is tevens kort aangehaald in paragraaf 3.4. Er is gekozen voor deze gemeente, omdat zij zich onderscheidt van de werkwijze van gemeenten op de Veluwe. Paragraaf 4.1 bevat tevens een samenvatting van het symposium 'globaal bestemmen'. Paragraaf 4.2 bevat de resultaten van de diepte-interviews bij enkele gemeenten op de Veluwe. De conclusies van dit hoofdstuk worden weergegeven in paragraaf 4.3 om vervolgens in paragraaf 4.4 in te gaan op de discussiepunten rechtszekerheid, flexibiliteit en de houding van gemeenten.

4.1 PRAKTIJKVOORBEELDEN

In deze paragraaf worden een aantal praktijkvoorbeelden aangehaald, om de knelpunten van een projectontwikkelaar specifiek in beeld te brengen. Onder deze praktijkvoorbeelden valt ook de methode Gemert-Bakel en het symposium 'globaal bestemmen'. De methode Gemert-Bakel wordt nader toegelicht om te kijken of deze methode geschikt is voor gemeenten op de Veluwe. Verder bevat deze paragraaf een samenvatting van het symposium 'globaal bestemmen', deze werd door de Kamer van Koophandel Noord-Nederland georganiseerd op 1 december 2011 in het Postillion Hotel te Haren.

4.1.1 VOORBEELD 1: OLDEBROEK WEST II 2005

Het plangebied Oldebroek West II 2005 bestaat uit vier delen en deze worden gefaseerd uitgewerkt en ontwikkeld. In 2005 is de gemeente gestart met het opstellen van het bestemmingsplan, in 2008 is dit plan vastgesteld en in 2009 heeft de Raad van State er uitspraak over gedaan. Voor één van de deelgebieden geldt er een woningbouwopgave van maximaal 207 woningen. Na vaststelling van het bestemmingsplan voor Oldebroek West II, heeft de gemeente voor heel Oldebroek dorp het bestemmingsplan herzien. Bij deze herziening is het bestemmingsplan van Oldebroek West II opgenomen in het bestemmingsplan Oldebroek dorp. Deze herziening heeft geleid tot nieuwe voorschriften voor de woningen in het plangebied Oldebroek West II, wat beperkingen heeft opgeleverd voor de betreffende projectontwikkelaar. Op basis van de nieuwe voorschriften, wordt er een ander type woning vereist langs de doorgaande weg. Daarnaast is de goothoogte aangepast van drie tot zes meter naar vierenhalve tot zes meter. De woningen waarvoor deze wijziging in voorschriften geldt, moeten goedkope koopwoningen zijn van een maximaal bedrag van €170.000, -. Deze nieuwe voorschriften zorgen ervoor dat er grotere woningen gebouwd moeten worden voor dat maximale bedrag van €170.000, -, waardoor het voor de projectontwikkelaar een lastige opgave wordt om deze woningen te realiseren.

4.1.2 VOORBEELD 2: OLDEBROEK WEST II 2005

Bij het bestemmingsplan Oldebroek West II, is sprake van een tweede knelpunt. In het bestemmingsplan zijn de verkavelingsbreedten uitgedrukt op zes meter inclusief parkeeroplossing. Na vaststelling van deze plannen is de markt vraag veranderd en wenst de markt kleinere woningen, dus een kleinere verkavelingsbreedte. Het toepassen van een kleinere verkavelingsbreedte is voor de woning geen knelpunt, maar het levert wel problemen op voor de parkeervoorzieningen. Als er een aanpassing gemaakt wordt in het plangebied moet het gehele plan gewijzigd worden om te kunnen voldoen aan de gestelde parkeernorm.

4.1.3 METHODE GEMERT-BAKEL

De Noord-Brabantse gemeente Gemert-Bakel heeft hun nieuwe werkwijze de ‘methode Gemert-Bakel’ genoemd, deze methode is opgenomen in bijlage drie. “De nieuwe Wet ruimtelijke ordening moest procedures stroomlijnen en korter maken. Het zou mogelijk zijn om bestemmingsplannen binnen een half jaar aan te passen. Dat heb ik goed in mijn oren geknoopt en niet meer losgelaten. Wij hebben dat nu als basisfilosofie binnen onze gemeente toegepast” aldus Harrie verkampen, wethouder Ruimtelijke Ordening te Gemert-Bakel. Naar aanleiding van de informatie is er een diepte-interview afgenomen met mevrouw Carry van den Biggelaar, medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling te Gemert-Bakel, om de werkwijze nader toe te lichten.

Werkwijze: de gemeente heeft een kleine 29.000 inwoners met een oppervlakte van 123,62 vierkante kilometer en staat bekend als plattelandsgemeente met veel buitengebied en agrariërs. Elk half jaar worden alle postzegelplannen verzameld en verwerkt tot één bestemmingsplan en hiervoor wordt één procedure doorlopen. Er wordt elk half jaar één bestemmingsplan buitengebied en één bestemmingsplan kerngebied meegenomen. Deze splitsing is gemaakt, omdat beide gebieden andere planregels hebben.

Van den Biggelaar omschrijft de gemeente als een praatgemeente, de gemeente gaat altijd in gesprek met initiatiefnemers en commissies bij nieuwe ideeën en totstandkoming van het bestemmingsplan. In deze commissies zijn alle partijen vertegenwoordigd, zowel een adviescommissie als een bewonerscommissie, met als doel samen tot een plan te komen. De intentie van deze gesprekken is altijd komen tot een gezamenlijke planvorming waardoor het proces sneller en soepeler verloopt.

Als partijen met een goed plan komen, moet deze ook mogelijk kunnen worden gemaakt. “Alles kan en men mag met de gekste ideeën aankomen” aldus Carry van den Biggelaar. Iedereen mag ideeën aandragen, waarna de gemeente gaat kijken welke plannen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden en welke niet. Deze initiatiefnemers wordt de mogelijkheid geboden in gesprek te gaan met wethouders om nieuwe ideeën toe te lichten. De gemeente kan op deze manier korte lijnen hanteren om de toegankelijkheid voor partijen van buitenaf te vergroten.

De werkwijze komt voort uit de manier van werken die een aantal jaren geleden al is ingezet. Toen was er een accountbureau welke diende als een vraagbaken, deze partij was de gesprekspartner voor bewoners en ondernemers uit de gemeente. Dit is altijd zo gebleven en gemeenten gaan nog altijd met initiatiefnemers in gesprek over hun plannen.

Evaluatie: de methode wordt momenteel twee en half jaar gebruikt en na verloop van tijd is de gemeente de werkwijze gaan evalueren. Het grootste nadeel van de methode is dat sommige plannen niet kunnen wachten tot de volgende bestemmingsplan herzieningscyclus, door bijvoorbeeld veranderende economische omstandigheden. In dergelijke situaties wordt er gewerkt met een omgevingsvergunning. Deze aanvraag drukt op de capaciteit van de gemeente, waardoor andere plannen vertraagd worden. De gemeente is nog op zoek

naar een manier om met deze situaties om te gaan. De gemeente zelf is tevreden over de methode en onderzoekt nu of de burgers en ondernemers de methodiek ook als positief ervaren. Een ander nadeel van de methode is de samenvoeging van de postzegelplannen. Er worden bijvoorbeeld tien postzegelplannen samengevoegd tot één bestemmingsplan, met één procedure. Als voor één van de tien postzegelplannen een voorlopige voorziening wordt aangevraagd, worden de overige negen postzegelplannen ook opgeschort. Alle plannen worden in een dergelijke situatie vertraagd. De gemeente voert momenteel een onderzoek uit voor oplossing van deze problematiek.

Geschiktheid: van den Biggelaar heeft veel reacties gehad van andere gemeenten op hun methode. Echter is deze methodiek niet voor alle gemeenten geschikt. Van den Biggelaar acht de geschiktheid afhankelijk van het aantal fte en de omvang van de gemeente. Daarnaast moeten gemeenten open staan voor veranderingen van onder andere de houding en werkwijze binnen gemeenten, waar niet iedere gemeente voor open staat. Van den Biggelaar geeft aan dat de methode lastig is door te voeren in een stedelijke gemeente, omdat men dan te maken heeft met meer regels en specialistischere werkzaamheden. Verder moeten stedelijke gemeenten rekening houden met meer zienswijzen en bezwaren bij herziening van bestemmingsplannen, waardoor het lastig is om deze binnen de termijnen te behandelen.

4.1.4 SYMPOSIUM 'GLOBAAL BESTEMMEN'

De sprekers van deze middag waren de heer drs. E. Stigter programmadirecteur 'Eenvoudig beter' van het ministerie Infrastructuur en Milieu, de heer W. Moorlag gedeputeerde Ruimtelijke Ordening provincie Groningen, de heer H. Kosmeijer wethouder Ruimtelijke Ordening gemeente Tynaarlo, de heren mr. G. Blekkenhorst en mr. J. van der Velde namens adviesbureau Lexnova en uitvoerders van de pilot 'globaal bestemmen'.

Tijdens dit symposium werd de nieuwe omgevingswet toegelicht door de heer drs. E. Stigter, welke in 2014 in werking moet treden. Het motto van de omgevingswet is 'eenvoudig beter', het omgevingsrecht moet eenvoudiger en moet een betere basis vormen voor alle wet- en regelgeving. De wet moet leiden tot een duurzame leefomgeving waarin meer ruimte is voor ontwikkeling en waarborging van kwaliteit. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is van mening dat het bestemmingsplan moet verdwijnen en plaats moet maken voor een 'omgevingsverordening'. Naast de toelichting op de nieuwe omgevingswet werd er gesproken over het pilot globaal bestemmen door het adviesbureau Lexnova. Deze pilot is uitgevoerd bij de gemeenten Stadskanaal, Tynaarlo en Bellingwedde. Bij deze gemeenten zijn workshops georganiseerd, om te bepalen wat de minimale vereisten zijn voor een bestemmingsplan. Deze pilot werd georganiseerd om gemeenten bewuster te maken van de inhoud van de bestemmingsplannen. Tijdens deze pilot kwamen de gemeenten tot de conclusie dat men niet automatisch de bestaande werkwijze bij elk bestemmingsplan moet hanteren, maar dat er nieuwe werkwijzen ontwikkeld moeten worden. Tevens kwam men tot de conclusie dat gezamenlijke planvorming steeds belangrijker wordt, er gezamenlijk afwegingen gemaakt moeten worden en dat verantwoordelijkheden gedeeld moeten worden zodat niet alles tot in detail vastgelegd hoeft te worden in het bestemmingsplan.

4.2 DIEPTE-INTERVIEWS GEMEENTEN VELUWE

Om een aantal deelvragen van het onderzoek te beantwoorden zijn er diepte-interviews uitgevoerd bij enkele gemeenten op de Veluwe. Het gaat hier om de gemeente Epe, Harderwijk, Hattem, Oldebroek, Nijkerk en Nunspeet. De respondenten zijn weergegeven in bijlage 4. De volgende deelvragen zullen in deze paragraaf beantwoordt worden;

- Deelvraag 2; *Wie is verantwoordelijk voor het opstellen van het bestemmingsplan?*
- Deelvraag 3; *Op basis van welke gegevens, beweegredenen en argumentatie wordt het bestemmingsplan door gemeenten opgesteld?*
- Deelvraag 4; *Op welke wijze maken gemeenten gebruik van de flexibiliteit die geboden wordt in het bestemmingsplan?*
- Deelvraag 5; *Wat is de visie van gemeenten op het huidige bestemmingsplanbeleid?*
- Deelvraag 6; *Hoe denken gemeenten over de samenwerking met projectontwikkelaars in het bestemmingsplanproces?*

In subparagraaf 4.2.1 zal deelvraag twee beantwoordt worden. In subparagraaf 4.2.2 wordt deelvraag drie beantwoord. In subparagraaf 4.2.3 wordt deelvraag vier beantwoord. In subparagraaf 4.2.4 wordt deelvraag vijf beantwoord. In paragraaf 4.2.5 wordt deelvraag zes beantwoord. De interviewvragen zijn weergegeven in bijlage 5. Wanneer er in deze paragraaf wordt gesproken over gemeenten, gaat het specifiek om de gemeenten op de Veluwe.

4.2.1 OPSTELLEN BESTEMMINGSPANNEN

In deze subparagraaf vindt de beantwoording van deelvraag twee plaats, wie er verantwoordelijk is voor het opstellen van het bestemmingsplan. Binnen de gemeenten zijn meerdere werknemers van verscheidene afdelingen betrokken bij het opstellen van bestemmingsplannen. Slechts één van de gemeenten heeft zelf de capaciteit (tijd, geld en kennis) in huis om het volledige bestemmingsplan op te stellen. De overige gemeenten besteden een gedeelte of het gehele opstellen van het bestemmingsplan uit aan externe bureaus. Gemeenten geven aan zoveel mogelijk werkzaamheden zelf te willen verrichten en de onderdelen waarvoor zij geen capaciteit in huis hebben worden uitbesteed. Het gaat hierbij voornamelijk om de stedenbouwkundige invulling van het plangebied wat wordt uitbesteed aan een extern stedenbouwkundig bureau. Het onderzoek van Oranjewoud (2010) bevestigt het beeld dat verreweg de meeste gemeenten in Nederland het opstellen van bestemmingsplannen gedeeltelijk uitbesteed aan externe bureaus. Uit dit onderzoek naar alle gemeenten in Nederland blijkt dat slechts één op de tien gemeenten in staat is, en voldoende capaciteit heeft, om alle plannen zelf te maken. Oranjewoud (2010) waarschuwt voor de tendens dat steeds meer werkzaamheden worden uitbesteed: "Expertise op het gebied van de Wet ruimtelijke ordening dreigt uit gemeentelijke organisaties weg te vloeien", aldus Oranjewoud.

Het actualiseren van bestemmingsplannen staat bij gemeenten in Nederland hoog op de agenda. De Wro, geeft gemeenten in Nederland vijf jaar de tijd om al hun bestemmingsplannen te actualiseren. Uiterlijk in juli 2013 moeten alle plannen opnieuw zijn vastgesteld conform de huidige wettelijke voorschriften. Het behalen van deze actualiseringplicht is voor gemeenten in Nederland de komende jaren het voornaamste doel op het gebied van bestemmingsplannen.

4.2.2 GEGEVENS BESTEMMINGSPLANNEN

In deze subparagraaf wordt deelvraag drie beantwoord; de gegevens, beweegredenen en argumentatie die gebruikt worden voor het opstellen van het bestemmingsplan. De gemeenten moeten eerst de standaard onderzoeken verrichten naar onder andere het geluid, luchtkwaliteit en natuurbescherming om gegevens te verzamelen over het betreffende plangebied. Deze onderzoeken zijn weergegeven in paragraaf 2.3 en bijlage 1.10. Naast deze gegevens moet er informatie verzameld worden voor de specifieke invulling van het plangebied; hoeveel woningen moeten er gebouwd worden, welk type woningen worden er gebouwd en welke andere normen worden er gesteld aan het plangebied? Voorgaande gegevens worden door de gemeente omschreven in de gemeentelijke woonvisie. Bij het opstellen van deze woonvisie moeten de gemeenten gebruik maken van het Kwalitatief Woon Programma (KWP) van de provincie Gelderland. Momenteel wordt gebruik gemaakt van het KWP3. Naast dit KWP zijn gemeenten op de Noord-Veluwe regionale afspraken overeengekomen op het gebied van de volkshuisvesting (www.regionoordveluwe.nl). Het gaat hier om de gemeenten Hattem, Heerde, Oldebroek, Elburg, Nunspeet, Ermelo, Harderwijk en Putten. Het KWP en de regionale afspraken vormen de input van de woonvisie van gemeenten. De gemeenten zijn van mening dat deze documenten een goed basis bieden voor de invulling van het bestemmingsplan, tevens door de regelmatige actualisatie van de gegevens. Enkele malen waren er twijfels bij de cijfers van de provincie. Als deze situatie zich voordoet laten gemeenten eigen onderzoek uitvoeren om de gegevens van de provincie te controleren. Na deze onderzoeken is gebleken dat de gegevens van de provincie tot op heden betrouwbaar zijn.

4.2.3 GEBRUIK FLEXIBILITEITMOGELIJKHEDEN

Deze subparagraaf bevat de beantwoording op deelvraag vier, de wijze waarop gemeenten gebruik maken van de flexibiliteitmogelijkheden die geboden worden in het bestemmingsplanbeleid. De beantwoording van deze deelvraag bestaat uit meerdere onderdelen, zoals de planvormen en de flexibiliteitmogelijkheden die in deze planvormen opgenomen kunnen worden.

Gemeenten kunnen gebruik maken van vier planvormen; gedetailleerd bestemmingsplan, globaal bestemmingsplan zonder uitwerkingsplicht, globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en een mengvorm van een globaal en gedetailleerd bestemmingsplan. Het gebruik van deze planvormen verschilt per gemeente. Alle gemeenten maken gebruik van gedetailleerde plannen en dan voornamelijk voor het bestaande gebied. Gemeenten willen met deze gedetailleerde plannen de bestaande waarden beschermen en behouden. De daadwerkelijke invulling van deze plannen verschilt per gemeente en het type plangebied speelt hierbij een rol. Een centrum wordt over het algemeen zeer gedetailleerd ingevuld en het gebied buiten de bebouwde kom is in mindere mate gedetailleerd. Geen enkele gemeente maakt gebruik van een globaal bestemmingsplan zonder uitwerkingsplicht, omdat men van mening is niet voldoende rechtszekerheid te kunnen bieden. De keuze voor het gebruik van een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht verschilt per gemeente. De ene gemeente gebruikt deze planvorm als men nog niet weet wat er gebouwd gaat worden, een andere gemeenten indien er nog niet bekend is wie er gaat bouwen en één gemeente maakt geen gebruik van deze planvorm.

Naast het gebruik van deze planvormen hebben de gemeenten hun visie gegeven. Daarbij geven de gemeenten aan dat het type planvorm afhankelijk is van de locatie, de situatie en de functie van het plangebied. De gemeenten onderscheiden hun plangebieden in uitleggebieden, inbreidinglocaties en herstructureringslocaties. Deze plangebieden hebben allen hun eigen benaderingswijzen. Gaat de gemeente ontwikkelingen mogelijk maken in een uitleggebied, dan achten zij een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht geschikt. Gemeenten vullen dan het plangebied in met een aantal vlekken waaraan een bestemming verbonden is. Deze gebieden zullen vervolgens gefaseerd uitgewerkt worden. Het voordeel dat gemeenten zien in deze planvorm is de invulling van het plangebied, welke in een later stadium plaats kan vinden. Toch zijn de meeste

gemeenten geneigd om veelal gebruik te maken van gedetailleerde plannen, om voldoende rechtszekerheid te kunnen bieden. Tegenwoordig hebben de gemeenten steeds meer te maken met meerdere grondeigenaren waardoor het globaal bestemmen als lastig ervaren wordt. Gemeenten zijn bang ongewenste ontwikkelingen niet tegen te kunnen houden, dus een verlies aan sturing. Daarnaast worden de burgers steeds mondiger en gaan meer hun mening uitspreken. Burgers geven aan zelf meer flexibiliteit te willen zien in het bestemmingsplan, maar komen er vrijwel altijd op terug in verband met het NIMBY effect.

Het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid verschilt per gemeente. Een aantal gemeenten heeft nog een aantal wijzigingsbevoegdheden in de gemeente en voeren geen nieuwe wijzigingsbevoegdheden door. Drie van de gemeenten maken regelmatig gebruik van de wijzigingsbevoegdheden en passen deze bevoegdheden nog steeds toe in bestemmingsplannen. Één van deze gemeenten nam een wijzigingsbevoegdheid op voor een tankstation aan de rand van een woonwijk, waarbij deze bevoegdheid, wanneer de situatie zich voordoet, plaats kan maken voor woningen. Een andere gemeente geeft aan wijzigingsbevoegdheden te gebruiken wanneer marktpartijen de grond in handen hebben, om zo een te flexibele invulling van het bestemmingsplan te voorkomen. Daarnaast maakt één gemeente gebruik van de wijzigingsbevoegdheden voor het eventueel kunnen wijzigen van het type woning in het plangebied, maar men moet deze dan wel voorzien van een goede belangenafweging. Deze gemeenten zijn van mening dat bij de actualisatie van bestemmingsplannen gekeken moet worden waar wijzigingsbevoegdheden kunnen worden opgenomen in het plan om gemakkelijker en sneller een functie te kunnen veranderen.

4.2.4 VISIE GEMEENTEN OP HUIDIG BESTEMMINGSPANBELEID

De afgelopen jaren hebben gemeenten te maken gehad met een aantal veranderingen, welke van invloed zijn op het bestemmingsplanbeleid, zoals de Wro en de Wabo. Deze subparagraaf vormt de beantwoording op deelvraag vijf, de visie van de gemeenten op het huidige bestemmingsplanbeleid.

De meningen over de komst van de Wro zijn verdeeld bij de gemeenten. Enkele gemeenten zijn van mening dat de Wro meer mogelijkheden biedt voor flexibiliteit in de bestemmingsplannen en andere gemeenten zien liever de oude WRO terug komen. Het Rijk wil met de Wro meer flexibiliteit bieden, maar dit wordt niet door alle gemeenten zo ervaren. Enkele gemeenten zijn van mening dat de Wro minder mogelijkheden biedt dan de WRO, doordat men aan meer regels moet voldoen. De volgende uitspraken kwamen naar voren; “De Wro is niet ingericht voor globaal bestemmen”, “de Wro is een grote flop, want er is niets veranderd” en “de Wro is beduidend helderder”. Uit het onderzoek van Oranjewoud (2010) blijkt dat slechts één op de vijf gemeenten in Nederland de Wro overzichtelijker vindt dan de WRO. Uit het onderzoek (Oranjewoud, 2010) komt tevens naar voren dat veel gemeenten in Nederland het artikel 19-procedure missen, dit kwam eveneens bij de gemeenten op de Veluwe naar voren. Via dit wetsartikel kon op een relatief eenvoudige en snelle manier vrijstelling van het bestemmingsplan worden verleend. De invoering van de Wabo wordt door de gemeenten als een goed initiatief ervaren. Het nadeel is echter dat er nog meer regels zijn opgesteld, waardoor de Wabo praktisch lastig uitvoerbaar is voor gemeenten.

De gemeenten gaven aan niet te weten wat er beter zou kunnen aan de huidige wet- en regelgeving van het bestemmingsplanbeleid, tenzij er regels afgeschaft worden. De vele wet- en regelgeving wordt door gemeenten als beknellend ervaren en is niet bevorderend voor de flexibiliteit van het plan. Enkele gemeenten geven aan dat Nederland te ver is doorgeslagen in de regelgeving, met name bij de vergunningverleningen waardoor ontwikkelingen op korte termijn nauwelijks mogelijk zijn. Naast deze wet- en regelgeving moet er rekening worden gehouden met richtlijnen zoals de habitatrictlijn, de vogelrichtlijn en de ecologische waarden, die volgens de gemeenten te stringent zijn opgesteld.

4.2.5 SAMENWERKING MET MARKTPARTIJEN

Projectontwikkelaars willen een betere planvorming, om dit te realiseren zullen projectontwikkelaars open moeten staan voor samenwerking met gemeenten. Maar willen de gemeenten wel samenwerken met marktpartijen? Deze subparagraaf vormt de beantwoording van deelvraag zes; *Hoe denken gemeenten over de samenwerking met projectontwikkelaars in het bestemmingsplanproces?*

Bij de totstandkoming van bestemmingsplannen gaan de gemeenten, indien mogelijk, vooraf in gesprek met de projectontwikkelaar(s) in het betreffende plangebied. Worden de projectontwikkelaars vooraf niet betrokken bij de bestemmingsplannen, dan hebben zij de mogelijkheid om zelf met een initiatief te komen. Gemeenten gaan dan kijken of dit initiatief past binnen het bestemmingsplan en of zij willen meewerken aan het plan van de ontwikkelaar. Dit betekent dat de ontwikkelaar in deze situatie het gehele plan zelf laat opstellen, zoals een schets van de stedenbouwkundige invulling van het plangebied en alle benodigde onderzoeken. De gemeente heeft de mogelijkheid om kaders mee te geven aan de ontwikkelaar.

Het betrekken van marktpartijen bij het bestemmingsplan levert echter wel een spanningsveld op voor de gemeenten. Marktpartijen kopen volgens de gemeenten gronden aan om aan tafel te kunnen zitten en invloed te kunnen uitoefenen op het plan. Daarnaast hebben marktpartijen en gemeenten een eigen visie, welke enige discussie kan opleveren. De gemeenten geven echter aan de wens van de ontwikkelaar voor meer flexibiliteit te begrijpen. Maar maken hier bijna allen de opmerking dat de ontwikkelaar aan de voorkant heeft meegedacht en akkoord heeft gegeven voor het plan. Toen werd flexibiliteit niet nodig geacht of niet aangeboden door de gemeente, maar achteraf vraagt men er wel om.

Enkele gemeenten zijn voorstander van meer samenwerking met marktpartijen. Zowel de gemeente als de ontwikkelaar wil een zo goed mogelijke ruimtelijke ordening na streven. Als men weet wie er gaat ontwikkelen, kan men samen tot een goed plan komen. Deze gemeenten zijn van mening dat men samen meer kan bereiken. Daarbij merken de gemeenten op, zelf wel de regie in handen te willen houden en zelf de beslissingen zal nemen. Één gemeente geeft aan dat er van hen een meer proactieve houding wordt gevraagd en dat de gemeente zelf naar marktpartijen toe moet stappen, niet iedereen staat volgens deze gemeente open voor deze verandering.

4.3 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn praktijkervaringen van gemeenten op de Veluwe weergegeven, hoe deze tegen het huidige bestemmingsplanbeleid aan kijken en de flexibiliteitsmogelijkheden die er zijn voor het bestemmingsplan. Zo heeft de gemeente Gemert-Bakel een nieuwe methode ontwikkeld om snel ontwikkelingen mogelijk te maken, zodat er geen flexibiliteit geboden hoeft te worden in het bestemmingsplan. Deze methodiek is alleen geschikt als er een cultuurverandering plaats vindt bij gemeenten op de Veluwe, echter staan deze gemeenten nauwelijks open voor verandering en vernieuwing binnen de organisatie van de gemeente. Tijdens het symposium globaal bestemmen is de pilot globaal bestemmen toegelicht. Dit zou een goede optie kunnen zijn om als projectontwikkelaar te organiseren bij gemeenten. Op deze manier kunnen gemeenten bewuster worden gemaakt van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de bestemmingsplannen. Op deze manier kan een projectontwikkelaar bijdragen aan een verandering in denken en handelen bij gemeenten om bestaande automatismen te doorbreken. Uit de informatie van de gemeente Gemert-Bakel en het symposium globaal bestemmen kan geconcludeerd worden dat een bestemmingsplan als het ware slechts schijnzekerheden biedt. In het symposium kwam naar voren dat ongeveer 75% van de bouwinitiatieven niet voldoet aan het vigerende bestemmingsplan, om deze ontwikkelingen mogelijk te maken wordt het bestemmingsplan herzien.

Uit de interviews bij de gemeenten op de Veluwe komen een aantal conclusies naar voren. Gemeenten hebben veelal niet de capaciteit in huis om het volledige bestemmingsplan binnen de gemeente op te stellen, een gedeelte hiervan wordt uitbesteed aan externe bureaus. Voor de invulling van het bestemmingsplan, zijn gemeenten op de Veluwe grotendeels afhankelijk van het Kwalitatief Woon Programma van de provincie Gelderland. Op basis van deze gegevens geven gemeenten op de Veluwe invulling aan plangebieden. De gegevens worden door de gemeenten op de Veluwe ervaren als een goede basis voor de bestemmingsplannen. De meningen over het gebruik van flexibiliteit in het bestemmingsplan zijn verdeeld. Gemeenten op de Veluwe zijn van mening dat als vooraf een goed bestemmingsplan wordt opgesteld, er naderhand geen flexibiliteit geboden dient te worden. De gemeenten op de Veluwe staan wel open voor globale bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht voor uitleggebieden, maar de overige mogelijkheden worden niet tot nauwelijks gebruikt. Deze mogelijkheden worden door de gemeenten op de Veluwe niet gebruikt, omdat men ze veelal in strijd acht met de rechtszekerheid die men wil bieden aan de burger. De visies van gemeenten op de Veluwe op het huidige bestemmingsplanbeleid zijn verschillend. Enkele gemeenten op de Veluwe vinden de komst van de Wro en Wabo een vooruitgang en anderen zien deze wet- en regelgeving liever verdwijnen. Waar de gemeenten het op de Veluwe wel over eens zijn, is dat er te veel wet- en regelgeving is, er moet een deel worden afgeschaft om flexibel ontwikkelingen mogelijk te kunnen maken. Enkele gemeenten op de Veluwe geven aan wel (meer) te willen samenwerken met marktpartijen, maar alleen als de gemeente zelf de regie in handen kan houden.

4.4 DISCUSSIE

Naar aanleiding van de praktijkervaringen in dit hoofdstuk, kunnen de discussiepunten rechtszekerheid, flexibiliteit en houding van gemeenten worden aangevuld.

4.4.1 RECHTSZEKERHEID

Het discussiepunt van de rechtszekerheid is in de voorgaande hoofdstukken aangehaald. Hierbij kwam naar voren dat men verschillende meningen heeft over de rechtszekerheid van het bestemmingsplan. In de conclusie werd omschreven dat bestemmingsplannen slechts schijnzekerheden bieden. Welke rechtszekerheid biedt het bestemmingsplan nog? Dit blijkt ook uit 'de methode Gemert-Bakel', waarbij elk half jaar de bestemmingsplannen herzien worden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook hier kan de vraag worden gesteld, welke rechtszekerheid biedt het plan? Zoals het ministerie van VROM (2010) ook omschreef in hoofdstuk drie is de rechtszekerheid niet meer dan de zekerheid dat er een procedure gevolgd moet worden om iets anders toe te staan en dat er geen inhoudelijke rechtszekerheid is. Er kan met zekerheid gezegd worden dat ontwikkelingen vrijwel nooit plaats vinden aan de hand van het bestemmingsplan, maar dat altijd het bestemmingsplan herzien zal moeten worden om ontwikkelingen mogelijk te maken.

4.4.2 FLEXIBILITEIT

In hoofdstuk drie is omschreven hoe partijen tegen flexibiliteit in het bestemmingsplan aankijken. In dit hoofdstuk is gekeken naar de visie van gemeenten op de flexibiliteitmogelijkheden die het bestemmingsplanbeleid biedt. Gemeenten hebben geen eenduidige visie, de ene gemeente houdt vast aan de gedetailleerde plannen die volgens hen voldoende rechtszekerheid biedt en een andere gemeente staat open voor globaal bestemmen. De vraag is waarom gemeenten nog (zeer) gedetailleerd bestemmen nadat is gebleken dat de zekerheden die geboden worden alleen schijnzekerheden zijn? Waarom niet globaal bestemmen, zodat ontwikkelingen makkelijker en sneller mogelijk gemaakt kunnen worden? Bij de flexibiliteitmogelijkheden moeten gemeenten altijd kijken, waar ze flexibiliteit willen. Het aantal woningen is bij

de gemeenten op de Veluwe voorgeschreven, dus hierin is geen flexibiliteit mogelijk. Waar zoek men dan de flexibiliteit in? De projectontwikkelaar geeft aan meer flexibiliteit te willen bij de invulling van het plangebied in de tien jaar dat het bestemmingsplan geldig is. Het aantal woningen is niet flexibel in aantal, dus er moet flexibiliteit gezocht worden in het type woning en de afmetingen van de woning. De gemeenten zijn echter van mening dat als de partijen van te voren tot een goed plan komen en een akkoord geven, achteraf geen flexibiliteit geboden moet worden. Er bestaat dus een spanningsveld tussen de visie van de gemeenten en de visie van ontwikkelaars.

4.4.3 HOUDING GEMEENTEN

De voornaamste reden die gemeenten noemen om geen gebruik te maken van globaal bestemmen, is de angst voor verlies aan sturing. Gemeenten zijn van mening dat bij globaal bestemmen, de gemeente niet voldoende sturing kan geven om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Dit geldt zeker wanneer marktpartijen de grond in handen hebben, wat tot gevolg heeft dat enkele gemeenten terughoudend zijn met globaal bestemmen. Volgens de literatuur hoeft dit verlies aan sturing niet tot gevolg te hebben dat er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Het ministerie van VROM (2010) geeft aan dat als men duidelijke richtlijnen opneemt in het globaal bestemmingsplan, er geen ongewenste ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Is deze terughoudendheid van de gemeente dan wel terecht?

HOOFDSTUK 5: PROBLEEMANALYSE

In voorgaande hoofdstukken zijn knelpunten naar voren gekomen, die een goede aansluiting van het bestemmingsplan op de marktontwikkelingen in de weg staan. In dit hoofdstuk zullen deze knelpunten samengevoegd worden tot de probleemanalyse. Deze probleemanalyse moet een duidelijk beeld schetsen van de problematiek rondom het huidige bestemmingsplanbeleid, waarbij wordt gekeken op welke factoren een projectontwikkelaar (in)direct invloed uit kan oefenen. Dit hoofdstuk vormt de beantwoording van deelvraag één; waarom past het bestemmingsplan niet in de huidige markt? In paragraaf 5.1 tot en met 5.7 worden de knelpunten toegelicht. In paragraaf 5.8 wordt aangegeven op welke knelpunten een projectontwikkelaar (in)direct invloed uit kan oefenen, voor een beter aansluitend bestemmingsplanbeleid op de marktontwikkelingen.

5.1 NEDERLAND VERANDERT

Nederland is één van de dichtstbevolkte gebieden ter wereld, waardoor de ruimte in Nederland schaars is. Het is de ruimtelijke ordening die de opgave heeft om al deze, vaak conflicterende, claims te beoordelen en een afweging te maken zodat de hoogst haalbare kwaliteit wordt gewaarborgd. Om deze opgave op het gebied van de ruimtelijke ordening invulling te geven is er door de jaren heen steeds meer wet- en regelgeving opgesteld. Deze wet- en regelgeving dient voornamelijk om bestaande waarden te behouden en te beschermen. Ontwikkelingen kunnen in het huidige bestemmingsplanbeleid nauwelijks mogelijk worden gemaakt, tenzij er lange en dure procedures doorlopen worden. Het bestemmingsplanbeleid is ontstaan met planmatig ontwikkelen, waarbij getracht wordt zoveel mogelijk rechtszekerheid te kunnen bieden. Dit heeft er voor gezorgd dat elke ruimte in Nederland een bestemming toegekend heeft gekregen, waardoor deze ruimten nauwelijks flexibel ingevuld kunnen worden.

Flexibiliteit wordt juist nu gevraagd door de markt. Momenteel heerst er een crisis in Nederland, een economische crisis die zijn sporen nalaat op de woningmarkt. Een bestemmingsplan legt de regels betreffende het plangebied vast voor tien jaar, deze voornamelijk gedetailleerde plannen bieden nauwelijks tot geen flexibiliteit om in te spelen op marktontwikkelingen. Hierdoor kunnen projectontwikkelaars in de problemen raken, doordat de plannen die jaren geleden opgesteld zijn, in deze tijd niet meer aansluiten op de vraag vanuit de markt. De ontwikkelaar wil de invulling van het plangebied wijzigen, maar hiervoor nemen gemeenten nauwelijks mogelijkheden op in het bestemmingsplan.

Naast de economische crisis hebben gemeenten te maken met de verwachte of al ingetreden bevolkingskrimp. Door deze ontwikkelingen zullen gemeenten steeds minder uitleggebieden gaan realiseren en richten gemeenten zich op herstructurering en inbreidinglocaties. Gemeenten op de Veluwe achten deze plangebieden niet geschikt voor globaal bestemmen in verband met de bestaande waarden die behouden of beschermd dienen te worden.

5.2 HET BESTEMMINGSPLAN

Over het bestemmingsplan zijn de meningen sterk verdeeld en wordt er veel gediscussieerd over het instrument. In deze paragraaf worden het type instrument en het exploitatieplan behandeld.

5.2.1 TYPE INSTRUMENT

Is het bestemmingsplan een beheers- of ontwikkelingsinstrument? Hier zijn de meningen over verdeeld. Over het algemeen worden ontwikkelingen niet mogelijk gemaakt door het bestemmingsplan en wordt het ervaren als een beheersinstrument. Ontwikkelingen kunnen over het algemeen alleen mogelijk worden gemaakt, als er procedures worden doorlopen. Is het bestemmingsplan daadwerkelijk wel geschikt als ontwikkelingsinstrument? Aangezien het doel van het bestemmingsplan het tegen houden van ongewenste ontwikkelingen is en het scheppen van voorwaarden voor gewenste ontwikkelingen.

5.2.2 EXPLOITATIEPLAN

Een knelpunt wat aan de orde is bij globaal bestemmen, is het exploitatieplan. De gemeenten op de Veluwe geven aan dat het lastig of soms zelfs onmogelijk is om een sluitend exploitatieplan op te stellen voor een plangebied wat globaal bestemd wordt. Met de minimale invulling is bijvoorbeeld het exploitatieplan niet sluitend en bij de maximale invulling van het plangebied wel. Kan men niet een sluitend exploitatieplan bieden, dan is dit in strijd met de rechtszekerheid.

5.3 RECHTSZEKERHEID

De rechtszekerheid is al meerdere malen aangehaald in het onderzoek. Hierbij kwam naar voren dat men verschillende meningen heeft over de rechtszekerheid die het bestemmingsplan biedt. Het ministerie van VROM (2010) geeft aan dat er veel en makkelijk wordt afgeweken van het bestemmingsplan, dus de enige rechtszekerheid die geboden wordt is niet meer dan de zekerheid dat er een procedure gevolgd moet worden om ontwikkelingen mogelijk te maken, en dat er geen inhoudelijke zekerheden zijn. Hier sluiten vele partijen zich bij aan, zoals marktpartijen. Welke rechtszekerheid wordt er tegenwoordig nog geboden aan derden als gemeenten het bestemmingsplan zo vaak herzien om ontwikkelingen mogelijk te maken. Marktpartijen zijn van mening dat er alleen schijnzekerheden geboden worden door gemeenten. Naast deze schijnzekerheden wordt er gesproken over het minimumniveau van rechtszekerheid wat geboden moet worden in het bestemmingsplan. Waar is een minimumniveau van rechtszekerheid voor nodig, als er slechts schijnzekerheden geboden worden?

5.4 FLEXIBILITEIT

Zoals eerder aangegeven is één van de uitdagingen van ruimtelijke plannen een goed evenwicht te vinden tussen flexibiliteit en globaliteit. Tevens staan beide begrippen op gespannen voet met de rechtszekerheid. Een vraag die overheerst is of een flexibel en globaal plan wel een goed toetsingskader kan bieden, om voldoende rechtszekerheid te kunnen garanderen. Dan komen we weer uit op de rechtszekerheid zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dat men verschillende meningen heeft over 'voldoende' rechtszekerheid. Wat voor de één voldoende is, hoeft dat voor de ander niet te zijn. Marktpartijen hebben duidelijk hun wens uitgesproken voor flexibele plannen, zodat deze meer ruimte laat voor creativiteit en eigen inbreng, zodat men een plan kan ontwikkelen wat aansluit op de ontwikkelingen op de markt. Gemeenten op de Veluwe houden er andere meningen op na, de één wil gedetailleerd en de andere globaal bestemmen. Zoals in hoofdstuk vier aangegeven heerst er de vraag waarom (zeer) gedetailleerd bestemmen als er slechts schijnzekerheden geboden worden?

5.5 GEMEENTEN

5.5.1 STURING

Gemeenten op de Veluwe zijn terughoudend op het gebied van globale bestemmingsplannen. Deze gemeenten zijn van mening dat globaal bestemmen een verlies aan sturing oplevert, om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Ze zijn bang dat de projectontwikkelaars teveel de touwtjes in handen krijgen, waardoor deze gemeenten liever gedetailleerde plannen opstellen. Door het opstellen van gedetailleerde plannen, kunnen de gemeenten op de Veluwe bepalen wat er gebeurt in de gemeente en zijn zij niet afhankelijk van projectontwikkelaars. Kortom gemeenten willen, wat er ook gebeurt, grip houden op de ontwikkelingen in de gemeente. Daarnaast hebben gemeenten en projectontwikkelaars andere belangen. Gemeenten op de Veluwe kijken naar het algemeen belang voor de burgers en naar de lange termijn. Projectontwikkelaars zijn echter projectgeoriënteerd en streven naar korte termijn winsten.

5.5.2 HOUDING

Er vindt in de Nederlandse ruimtelijke planning een verschuiving plaats van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie. Deze verschuiving vraagt van gemeenten een andere houding. Gemeenten zouden in hun bestemmingsplannen ontwikkelingen mogelijk moeten maken, in plaats van ontwikkelingen tegen houden. De Wro gaat uit van ontwikkelingsplanologie, waarin de overheid, de gemeenten wil stimuleren actief hun beleid uit te dragen en waar mogelijk uitvoert. Gemeenten moeten invulling geven aan het motto van het ministerie van VROM 'decentraal wat kan'. Het bestemmingsplan daarentegen gaat uit van de toelatingplanologie, waarbij getracht wordt ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en voorwaarden te scheppen voor gewenste ontwikkelingen. De toelatingsplanologie die gebruikt wordt bij de bestemmingsplannen komt onvoldoende tegemoet aan de hoge dynamiek van de samenleving. De Wro en het bestemmingsplan dragen hierdoor beiden een andere vorm van planologie uit, de Wro wil ontwikkelingen mogelijk maken, het bestemmingsplan niet. De ontwikkelingsplanologie, vraagt om vernieuwing in de ruimtelijke planning. De vraag die echter heerst, is of gemeenten open staan voor een nieuwe werkwijze. Het ministerie van VROM (2010) wil deze nieuwe werkwijze wel bewerkstelligen, door het stimuleren van globaal bestemmen en het doorbreken van automatismen bij gemeenten. Enkele gemeenten op de Veluwe passen deze werkwijze al (deels) toe, maar velen doen dit (nog) niet.

5.6 REGELDRUK

Gemeenten op de Veluwe gaven allen aan, dat de regeldruk groot is in het huidige bestemmingsplanbeleid. Tijdens het symposium 'globaal bestemmen' kwam naar voren dat veel gemeenten wel globaal willen bestemmen, maar dat het uiteindelijk een gedetailleerd bestemmingsplan wordt door de vele wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden. De gemeenten op de Veluwe zijn van mening het bestemmingsplanbeleid alleen verbeterd kan worden als er regels afgeschaft worden. De vraag die bij gemeenten heerst, is of er met de huidige regeldruk wel globaal bestemd worden? Als gemeenten globaal willen bestemmen, flexibiliteit toepassen, moet er worden voldaan aan de regels omtrent de rechtszekerheid. Zoals eerder genoemd, waarom gedetailleerde bestemmingsplannen maken als het slechts schijnzekerheden biedt. Er is veel wet- en regelgeving opgesteld om de burger zekerheden te kunnen bieden, maar dit heeft echter nauwelijks waarde.

5.7 BELEID

5.7.1 VROM BROCHURE

Het beleid van de overheid komt niet door bij de gemeenten op de Veluwe. Het ministerie van VROM heeft de brochure 'met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden' opgesteld om gemeenten te stimuleren meer globaal te gaan bestemmen. Tijdens de interviews bij de gemeenten op de Veluwe kwam naar voren, dat de gemeenten nauwelijks weten wat de visie van de overheid is op het huidige bestemmingsplanbeleid.

5.7.2 PLANNEN WORDEN TE VAAK EN TE SNEL INGEHAALD DOOR DE MARKT

Ontwikkelaars ervaren bestemmingsplannen, als plannen die te vaak en te snel worden ingehaald door de praktijk. Kleine veranderingen brengen nieuwe procedures met zich mee. De Wro wil kleine veranderingen snel mogelijk maken, maar de procedures die gevolgd moeten worden, worden niet als snel ervaren door gemeenten. Kan dit niet sneller? Dit was de vraag die veel gemeenten op de Veluwe stelden.

5.8 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR

In dit hoofdstuk zijn knelpunten op het gebied van het bestemmingsplanbeleid omschreven. Deze zijn van invloed op de werkwijze van een projectontwikkelaar. Op deel van de problemen kan de ontwikkelaar indirect invloed uitoefenen en daarnaast zijn er een aantal problemen, waar de ontwikkelaar direct invloed op uit kan oefenen, om deze problemen te minimaliseren of weg te nemen. Op een aantal knelpunten kunnen projectontwikkelaars indirect invloed uitoefenen, dit zijn;

- Maatschappelijke veranderingen, zoals de economische crisis en de bevolkingskrimp
- Wet- en regelgeving

Naast de maatschappelijke veranderingen en de veranderende wet- en regelgeving, zijn er voor projectontwikkelaars aspecten waar direct invloed op uit kan worden geoefend. Dit is geen grote mate van invloed, maar kan wel zorgen voor verandering. Verandering die nodig is om het bestemmingsplanbeleid wat binnen de gemeenten gehanteerd wordt, beter te laten aansluiten op marktontwikkelingen. Het gaat hier om;

- Bewustwording bij gemeenten, over de (schijn) zekerheden die het biedt aan de burger
- Sturing gemeenten
- Houding gemeenten
- Overbrengen beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij gemeenten

HOOFDSTUK 6: THEORETISCH KADER

In het voorgaande hoofdstuk zijn de knelpunten van het huidige bestemmingsplanbeleid omschreven. Uit deze knelpunten komt naar voren, dat een projectontwikkelaar voornamelijk invloed kan uitoefenen op de houding en werkwijze van gemeenten op de Veluwe. De vraag die hier uit voort vloeit, is hoe een projectontwikkelaar een verandering in het gedrag van deze gemeenten kan bewerkstelligen. In het theoretisch kader worden theorieën aangehaald, om aan te geven hoe een projectontwikkelaar invloed kan uitoefenen op de houding en werkwijze van gemeenten op de Veluwe.

In paragraaf 6.1 wordt gekeken naar de ontwikkelingen die plaatsvinden in de ruimtelijke planning. Het gaat hier om de verschuiving van technische rationaliteit naar communicatieve rationaliteit en van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Deze verschuivingen hebben al (deels) plaats gevonden, maar toch wordt deze nieuwe werkwijze nauwelijks toegepast bij gemeenten op de Veluwe. Deze verschuivingen zullen eerst toegelicht worden, om vervolgens in te gaan op de besluitvorming in netwerken in paragraaf 6.2. Deze besluitvorming in netwerken zal voor een projectontwikkelaar handvaten bieden om gemeenten te kunnen sturen bij het opstellen, actualiseren of herzien van bestemmingsplannen. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op het ASE-model voor gedragsverandering. De afsluitende paragraaf 6.4 gaat in op de betekenis van het theoretisch kader voor een projectontwikkelaar.

6.1 ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE PLANNING

Al eeuwenlang houdt Nederland zich bezig met het inrichten en beheren van de ruimte. Sinds de Woningwet van 1901 heeft de ruimtelijke ordening zich verder ontwikkeld. Sindsdien heeft de ruimtelijke ordening in Nederland continue verschuivingen doorgemaakt, doordat de samenleving veranderd brengt elke tijd nieuwe ruimtelijke vraagstukken met zich mee. Snelle veranderingen in de samenleving brengen de ruimtelijke ordening echter dynamiek en onzekerheden waardoor het idee van een maakbare samenleving niet meer voldoet (Hidding, 2006). De ruimtelijke ordening staat door de grote maatschappelijk dynamiek steeds weer voor nieuwe uitdagingen en daar zal de ruimtelijke planning zich naar moeten schikken.

6.1.1 VAN TECHNISCHE RATIONALITEIT NAAR COMMUNICATIEVE RATIONALITEIT

Door het dynamische karakter van de ruimte verandert het denken en handelen in de ruimtelijke ordening. Tot de jaren zeventig heerste een technisch-rationale opvatting. Deze was gebaseerd op het gedachtegoed van de modernisten: gegeven alle informatie aan het begin van het planningsproces werd een eindbeeld opgesteld, in de verwachting dat de resultaten volgens de voorspelling konden worden bereikt (de Roo en Voogd, 2007). Een goed voorbeeld hiervan is de blauwdrukplanning. Hierin zien we de essentie van planning naar voren komen: binnen het geheel aan maatschappelijke handelingen is planning bij uitstek doel- en toekomstgericht, in het bijzonder op de fysieke leefomgeving (de Roo en Voogd, 2007). Door de jaren heen is er veel kritiek gekomen op deze aanpak. Als belangrijkste klacht klonk steeds dat politiek-bestuurlijke processen veel chaotischer verlopen dan in rationele planningsbenaderingen wordt aangenomen. Rationele besluitvorming kan slechts in beperkte mate ('bounded rationality' van Simon) worden gerealiseerd. Daarnaast is de uitspraak van Lindblom beroemd, dat overheidsplanning eerder een zaak van aanmodderen (muddling through) is dan een weloverwogen, bewust doordacht handelen (de Roo en Voogd, 2007). Een technische-rationele benadering is vooral geschikt voor routinematige situaties. De benadering gaat echter mank bij complexe vraagstukken waarbij belangen conflicten een rol spelen en waarbij de overheid beperkt of geen uitvoeringsmacht heeft.

In de jaren negentig wordt de communicatieve benadering omarmd, volgens de Roo en Voogd (2007) een impliciete acceptatie van onzekerheid. De essentie van de benadering is gelegen in de interactie tussen partijen om consensus en commitment te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen, en door wie. Bij deze benadering staat niet langer de inhoud voorop, maar wordt het proces dat op deze inhoud is gericht van belang. Communicatieve interactie tussen partijen is tevens voor de overheid van groot belang, de praktijk laat zien dat de overheden al lang niet meer de volledige controle hebben. Ze zijn meer afhankelijk van andere partijen om maatschappelijke doelen te bereiken. Het uitgangspunt bij deze vorm van planning is partijen bij elkaar te brengen, om met elkaar de onzekerheden die het proces van planning omgeven in kaart te brengen. De gemeenschappelijke afspraken worden dan gebruikt als basis om te komen tot verdere acties (de Roo en Voogd, 2007).

De verschuiving van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie wordt gekenmerkt door een belangrijke deelvverschuiving. Zo komt in de probleemanalyse de houding van gemeenten naar voren. De verschuiving die deze problematiek moet minimaliseren is van government naar governance. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een woonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën (Nota Ruimte, 2006). Uit de interviews blijkt dat gemeenten op de Veluwe blijven vasthouden aan de toelatingsplanologie en onder andere de government houding. Gemeenten op de Veluwe staan (nog) niet open voor samenwerking tussen medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen, om gezamenlijk tot een plan te komen. Dit vindt wel in enkele situaties plaats, maar dit is nog geen standaard werkwijze van de gemeenten op de Veluwe.

6.1.2 VAN TOELATINGSPLANOLOGIE NAAR ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

De ruimtelijke planning heeft een verschuiving ondergaan van technische rationaliteit naar communicatieve rationaliteit. Met deze verschuiving naar een communicatieve aanpak, is er een aanpak gevonden om te kunnen omgaan met complexe vraagstukken, die gekenmerkt worden door een gebiedsgerichte aanpak. Naast deze verschuiving, heeft er ook een verschuiving plaatsgevonden van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Deze verschuiving in het denken en handelen binnen de ruimtelijke planning wordt door het Rijk opgepakt in de Nota Ruimte (2006). De ondertitel van deze nota luidt: 'Ruimte voor ontwikkeling'. De toelatingsplanologie komt onvoldoende tegemoet aan de hoge maatschappelijk dynamiek van de huidige netwerksamenleving en maakt een belangrijk deel uit van de Nederlandse cultuur (IPO, 2001). Een sterk punt van toelatingsplanologie is dat het ruimtelijke ontwikkelingen tegen houdt die 'de gemeenschap' niet wenselijk vindt. Hiermee beschermt zij burger en kwetsbare functies tegen 'ongewenste' ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast bevorderen de procedures voor inspraak, bezwaar, beroep en dergelijke de rechtszekerheid en een behoorlijk bestuur (Dammers e.a., 2004). Bij dynamische vraagstukken met een grote mate van onzekerheid en complexiteit werkt het statische karakter van toelatingsplanologie daarom knellend (Dammers e.a., 2004). In reactie op deze laatste constatering ontstond enkele jaren geleden een discussie over de vraag of het zinvol is naast toelatingsplanologie werk te maken van ontwikkelingsplanologie (Dammers e.a., 2004). Uit deze discussie bleek dat ontwikkelingsplanologie staat voor ambitie, het staat voor een actieve aanpak, waarin stimuleren, ontwerpen, ontwikkelen en dergelijke een belangrijke rol spelen. Deze aanpak is bedoeld om recht te doen aan de hoge maatschappelijke dynamiek van de huidige netwerksamenleving. Deze verschuiving betekent echter niet dat de toelatingsplanologie verdwenen is, ontwikkelingsplanologie moet worden gezien als een aanvulling. Door de ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening heeft het kabinet in de nota (Nota Ruimte,

2006) gekozen voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. Nederland gaat niet 'op slot' en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In deze nota legt het kabinet de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'.

Wat betekent deze verschuiving voor het bestemmingsplanbeleid? De toelatingsplanologie wordt gezien als een passieve vorm van ruimtelijke ordening, waarbij functies alleen worden toegelaten als ze voldoen aan de opgestelde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden staan meestal in het bestemmingsplan of afwijkingmogelijkheden daarvan. Afhankelijk van het doel kan deze vorm zeer passend zijn. Zo is de keuze voor een conserverend bestemmingsplan voor een omgeving waar weinig ontwikkelingen worden verwacht en wenselijk zijn, een goed voorbeeld van geslaagde toelatingsplanologie (Spit e.a., 2010). De essentie van ontwikkelingsplanologie is dat het op ingrijpen in de bestaande ruimtelijke inrichting is gericht en dat de overheid niet de enige partij is die ruimtelijke ontwikkelingen initieert en realiseert. De overheid heeft dus te maken met partners waar, soms noodgedwongen, mee samengewerkt moet worden. Deze partners kunnen nog wel eens andere kansen of ruimtelijke invulling voor ogen hebben. Projectontwikkelaars ervaren het bestemmingsplanbeleid als toelatingsplanologie, omdat het bestemmingsplan zelden ontwikkelingen mogelijk maakt. Projectontwikkelaars zien liever bestemmingsplannen op basis van ontwikkelingsplanologie, namelijk gezamenlijk met partijen tot een goed plan komen dat flexibel ontwikkelingen mogelijk maakt.

6.2 NETWERKTHEORIE

De netwerktheorie is een actuele en veelgebruikte theorie in de besluitvorming tussen actoren. Deze theorie biedt een verklaring voor de manier waarop actoren met elkaar omgaan en welke strategieën ze hanteren. Deze theorie kan bijdragen aan de manier waarop een projectontwikkelaar kan omgaan met andere actoren in de huidige netwerksamenleving. Voor een goed begrip van deze theorie wordt hieronder eerst de achtergrond geschetst tegen welke de netwerktheorie begrepen moet worden. Eerst wordt antwoord gegeven op de vraag waarom de huidige samenleving als netwerksamenleving gezien kan worden, waarna de netwerktheorie behandeld zal worden.

6.2.1 SAMENLEVEN IN EEN NETWERK

In de jaren zestig en zeventig is gebleken dat het overheidshandelen niet meer op zichzelf bekeken kan worden. Ze zijn voor hun taakuitvoering aangewezen op de omgeving met non-profitorganisaties, ondernemingen, burgers en zo ook projectontwikkelaars. Ze zijn afhankelijk van anderen, dit is een ontwikkeling die zich vrijwel in iedere samenleving voordoet. Namelijk een toename van wederzijdse belangen. Wanneer een overheid haar beleid wil implementeren, zoals het bestemmingsplanbeleid, zijn zij hiervoor sterk afhankelijk van andere partijen. Zij bevinden zich in een netwerk: een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (de Bruijn en ten Heuvelhof, 2007). De opkomst van de netwerksamenleving is een reactie op de toenemende professionalisering, globalisering, vervlechting tussen de publieke en private sector en de penetratie van informatietechnologie (de Bruijn en ten Heuvelhof, 2007). Koppenjan en Klijn (2004) vullen deze ontwikkelingen aan met vervlechting tussen private organisaties onderling, om kosten te sparen en kennis te delen, de turbulente omgeving van organisaties, de verscheidenheid van waardencomplexen, het verdwijnen van horizontale relaties en de verschuiving van een autoritaire naar een overlegmaatschappij, en in aanvulling op de toenemende rol van de informatietechnologie van De Bruijn en Ten Heuvelhof, spreken zij over nieuwe onzekerheden en risico's door de ontwikkeling van kennis en technologie.

6.2.2 BELEIDSNETWERKEN

De Bruijn en ten Heuvelhof (2007) definiëren een netwerk als; een aantal actoren met verschillende belangen, die voor realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. In een beleidsnetwerk gaat het om interactiepatronen tussen wederzijds afhankelijke actoren. De besluitvorming in netwerken onderscheidt zich duidelijk van andere vormen van besluitvorming zoals besluitvorming in hiërarchie. In hiërarchiemodellen verloopt een besluitvormingsproces ordentelijk, van probleemsignalering, via een aantal fasen naar een oplossing. In een netwerk is van een dergelijk regelmatig en fasegewijs verloop geen sprake. Veel problemen worden door één of meer actoren geformuleerd maar vervolgens nooit onderwerp van besluitvorming of worden nooit tot oplossing gebracht. De verklaring is volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (2007) eenvoudig: de overige actoren zien onvoldoende agendering van het probleem of verliezen gedurende het besluitvormingsproces hun belangstelling voor de problematiek. Het is ook mogelijk dat deze actoren gedurende het besluitvormingsproces bemerken dat hun belangen worden geschaad door de oplossing die voorhanden lijkt. Het gevolg kan zijn dat zij verdere besluitvorming trachten te blokkeren. Kortom de actoren vertonen strategisch gedrag, zij zijn niet uit op een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces, maar op de maximalisering van het eigen belang.

De Bruijn en ten Heuvelhof (2007) omschrijven besluitvorming als een proces wat verloopt in rondes, om tot een resultaat te komen. Soms lijkt het proces afgerond, maar plotseling kan er een nieuwe ronde ontstaan. Er kunnen zich nieuwe ontwikkelingen voordoen, of de actoren zien plotseling mogelijkheden om het besluit te herroepen of om de problematiek te herdefiniëren, waardoor de oplossing moet worden bijgesteld. Een belangrijk element van besluitvorming is de dynamiek in de mate van betrokkenheid van actoren. Actoren kunnen het besluitvormingsproces verlaten en toetreden. Daarnaast is er bekend dat actoren pas actief worden aan het eind van de besluitvorming. Deze besluitvormingsprocessen zijn veelal niet transparant. Voor buitenstaanders is het moeilijk in te schatten wie er nu precies meedoen met de besluitvorming, wie invloedrijk zijn en wat hun belangen zijn. Het gevolg is dat zij zich op volstrekt willekeurige momenten melden om ook aan het proces mee te doen, hetgeen de chaos en de grilligheid alleen maar verhoogt. De inhoud van een probleem blijkt in de loop der tijd te verschuiven. Actoren herdefiniëren na zekere tijd hun problemen. Ze doen dit omdat de problemen zoals ze die oorspronkelijk hadden geformuleerd op een zeker moment onvoldoende steun genieten in het netwerk. Een probleem ontstaat en vraagt om een oplossing. Een gestructureerd probleem is een probleem waarvoor slechts een of enkele oplossingen bestaan. Worden actoren in een netwerk geconfronteerd met een gestructureerd probleem, dan hebben zij dus weinig vrijheid in handelen. Een ongestructureerd probleem kent nooit één juiste oplossing en biedt deze vrijheid wel. Er zijn in een netwerk prikkels om problemen als ongestructureerd te formuleren, hierdoor ontstaat er onderhandelingsruimte.

6.2.3 STRATEGIEËN

Strategieën zijn gericht op het (bij)sturen van processen. De actor die strategisch handelt, doet dat, om het verloop van een proces te beïnvloeden in een voor hem gunstige richting. Wanneer besluitvorming voor een actor ongunstig dreigt uit te pakken, zal hij overgaan tot (strategische)actie. Partijen in een netwerk kunnen verschillende strategieën gebruiken om hun doelen te realiseren. Dit betekent dat projectontwikkelaars strategieën kunnen ontwikkelen om gemeenten te sturen in het bestemmingsplanbeleid. Zo hebben de Bruijn en ten Heuvelhof (2007) een aantal strategieën omschreven die partijen kunnen gebruiken om hun doelen te realiseren, deze zullen hieronder behandeld worden.

Probleemformulering: een actor die een probleem definieert, zal zich ervan bewust moeten zijn dat slechts sprake is van een probleemperceptie. Het probleem geeft het perspectief van de desbetreffende actor weer en het is nog maar de vraag of andere actoren eenzelfde probleemperceptie hebben. Deze probleempercepties van actoren kunnen beïnvloed worden door middel van strategieën. 'Priming' is een voorbeeld van een

dergelijke strategie, deze dient ertoe een context te creëren waarin partijen gevoelig zijn voor een bepaalde probleemperceptie. Het doel van deze strategie is om een context te creëren waarin partijen gevoeliger zijn voor een bepaalde probleemperceptie. Verder is het verstandiger om een probleem breed te formuleren en eventueel te koppelen aan andere problemen. Een dergelijke brede formulering van een probleem betekent immers dat er voor veel actoren aantrekkelijke elementen aan kunnen zitten. Wanneer het probleem scherp geformuleerd wordt is er een kans dat bepaalde partijen zich hiertegen zullen verzetten, omdat zij het probleem niet erkennen. De vraag die partijen dan stellen is: 'What's in it for me?' Meestal luidt het antwoord 'niets'. Wordt het probleem breed geformuleerd, bijvoorbeeld de ecologische en economische structuur van de regio is zwak, hoe deze te versterken? Dan is er voor iedere partij een kans weggelegd hun eigen doelstelling te realiseren. Ten slotte is het moment waarop een probleem geformuleerd wordt, een strategische keuze.

Doelstellingen; in een netwerk is een doelstelling vaak een momentopname. Partijen formuleren een doelstelling, maar het is goed mogelijk dat er in een volgende besluitvormingsronde een andere doelstelling wordt geformuleerd. Partijen leren immers. Zij kunnen 'positioneel' leren, het wordt hen duidelijk voor welke doelen er wel en voor welke er geen steun bestaat. Zij kunnen 'inhoudelijk' leren, door de informatie die tijdens het proces vrijkomt, zien zij wellicht nieuwe kansen om nieuwe doelen te formuleren. Nu is doelloze besluitvorming vaak niet mogelijk. Er zal iets van een doelstelling geformuleerd moeten worden, willen partijen in beweging komen. De opgave voor een projectontwikkelaar is om deze doelstelling zo te formuleren, dat ze aantrekkelijk is voor andere actoren. Strategieën die een projectontwikkelaar hier voor in kan zetten zijn 'goalstretching' en 'naming and framing'. Bij goalstretching is het van belang dat de doelstelling zodanig breed geformuleerd moet zijn, dat ze voldoende herkenbaar zijn voor een kritieke massa actoren. Is dit niet het geval dan kan het stretchen van een doelstelling gewenst zijn. Hoe breder de doelstelling hoe groter de kans dat het voor andere partijen iets aantrekkelijks heeft. Bij naming and framing gaat het om de vraag in welke taal een doelstelling wordt verrat. In het verlengde hiervan ligt de strategie van 'multi-targetting'. Wanneer het mogelijk is om eenzelfde actie aan meer doelen te koppelen neemt de kans op steun toe. In een netwerk is er enige terughoudendheid vereist met het stellen van randvoorwaarden die als een muur om het besluitvormingsproces heen staan en oplossingen kunnen blokkeren. Daarom is het van belang randvoorwaarden ter discussie te stellen.

Informatie; de aard van de probleemdefinitie en de doelstelling bepalen de informatie die een actor nodig heeft. Deze informatie zal vergaard worden volgens het principe van 'need to know', alleen de informatie die van belang is voor de probleemoplossing is voor een actor relevant. In paragraaf 6.2.2 is gesproken over ongestructureerde problemen. Deze essentie van deze problemen is dat ze niet objectiveerbaar zijn. De informatie die aan de probleemanalyse ten grondslag ligt, is altijd discutabel of vatbaar voor geschillen, vanwege de gehanteerde data, methoden en systeemgrenzen. Bovendien vergt een probleemanalyse altijd normatieve keuzes, die eveneens aanvechtbaar zijn. De informatie waarmee actor A zijn probleemanalyse of zijn besluit onderbouwt, behoeft voor actor B dus in het geheel niet gezaghebbend te zijn. Voor ongestructureerde problemen bestaan dus geen objectieve grenzen. De partijen in een netwerk hebben verschillende belangen en kennen dus ook sterke prikkels om de informatie en probleemanalyse van andere partijen ter discussie te stellen. Dit levert een lastig dilemma op. Enerzijds is informatie noodzakelijk om een goed besluit te nemen, anderzijds is vaak geen sprake van objectieve, onbetwistbare informatie. De weg uit dit dilemma is dat partijen onderhandelen over de juistheid van de informatie. Het resultaat van dit proces wordt 'negotiated knowledge' genoemd. Tevens is informatie een belangrijk machtsmiddel. Partijen die over bepaalde informatie beschikken, kunnen hiermee strategisch omgaan. Zo kunnen partijen informatie monopoliseren, hierdoor worden andere partijen afhankelijk van deze informatie. Monopolisering kan plaatsvinden door informatie niet te delen of slecht toegankelijk te maken voor derden. Ook kunnen partijen informatie strategisch uitzetten of informatie selectief uitzetten in een netwerk, om zo de onderhandelingspositie te versterken. In een netwerk is 'nice to know' informatievergaring een effectieve manier. Een actor probeert via zijn relaties zo veel mogelijk informatie uit het netwerk te krijgen, ook wanneer

niet meteen duidelijk is waar deze informatie toe dient. De besluitvorming verloopt immers grillig, dus er zijn altijd onvermoede kansen of barrières.

Besluit: de probleemstelling en doelstelling zijn geformuleerd, informatie is verzameld en dus kan er een besluit worden genomen. Besluitvorming in een netwerk is het resultaat van een proces, waarin partijen over een groot aantal kwesties hebben onderhandeld. Het reeds onderhandelde besluit moet formeel worden bevestigd. Een formeel besluit betekent vrijwel nooit het einde van een besluitvormingsproces, het is een 'ongoing process'. In een hiërarchie is het aantrekkelijk om een besluit geheel dicht te timmeren: een gedetailleerd besluit, dat geen ruimte biedt, is een belangrijke garantie dat de uitvoering conform het besluit verloopt. In een netwerk is een besluit veelal een 'package deal'. Een dergelijke deal heeft in principe een win-win karakter. Besluitvorming kan echter ook een win-lose karakter hebben, dan ontnemt een dichtgetimmerd besluit de verliezende partijen ieder perspectief op winst en kan het voor hen een prikkel zijn om de uitvoering te frustreren. Er wordt gesproken van een open besluitvorming wanneer bepaalde opties nog worden opgehouden, waardoor er voor iedere partij nog kansen zijn in de toekomst. Open besluitvorming heeft in een netwerk een positieve connotatie: het is een prikkel voor coöperatief gedrag. Er zijn voor open besluitvorming niet alleen strategische argumenten maar ook inhoudelijke. De opvatting dat over een complex onderwerp in één keer een alomvattend besluit kan worden genomen, is gebaseerd op de aanname dat de beslisser op dat moment over alle relevante informatie beschikt om dit te doen. Deze aanname is onrealistisch. Simon heeft dit geconstateerd en gesteld dat het hoogst bereikbare ideaal in dit verband 'bounded rationality' is. Bounded rationality maakt integrale, alomvattende besluiten onmogelijk. Bounded rationality impliceert dat het niet mogelijk is om alles van te voren te voorzien en op te nemen in het besluit. Een besluit zal dus altijd partieel en incompleet zijn. Dit maakt aanvullingen op het besluit in de loop van tijd onvermijdelijk. Actoren zullen zich hier van bewust zijn: er zijn nog kansen voor hen, hetgeen reden kan zijn zich nog steeds coöperatief op te stellen.

Uitvoering: wanneer partijen een besluit hebben genomen, kan dit besluit vervolgens uitgevoerd worden. De uitvoering in een netwerk staat voor een nieuwe ronde in de besluitvorming, met nieuwe kansen om het eigen belang te realiseren. Het is dan ook goed mogelijk dat gedurende de uitvoering er een herdefiniëring plaatsvindt van de probleemdefinitie of de doelstelling of dat zich nieuwe kansen voordoen die een nieuw besluit vergen of het volledig terugdraaien van het besluit. Het kan voor actoren aantrekkelijk zijn om zich in het besluitvormingsproces passief op te stellen, in de wetenschap dat er in de fase van uitvoering nog voldoende ruimte is om de eigen belangen te realiseren. Verder vergt de uitvoering strategische keuzes, bijvoorbeeld het creëren van een 'point of no return'. Hierdoor komen besluiten niet meerdere malen tot discussie.

Evaluatie: bij een evaluatie in netwerken moet er worden gekeken naar een aantal criteria. De volgende vragen zijn van belang;

- Een eerste vraag is of partijen tevreden zijn met het besluit. Er wordt hier gesproken van het criterium van tolerantie: partijen zijn wellicht niet tevreden, maar tolereren de uitkomsten van het proces, omdat deze voor hen meer winst dan verlies opleveren of omdat zij partijen in de toekomst nog nodig hebben en het besluit daarom niet willen blokkeren.
- Een tweede vraag is of er in het proces problemen zijn opgelost. Het gaat hierbij niet alleen om de vooraf geformuleerde problemen van de initiatiefnemer.
- Een derde vraag is of partijen hebben geleerd in het proces. Zij zijn met nieuwe kwesties en informatie geconfronteerd en dit kan ertoe hebben geleid dat zij een ander standpunt hebben ingenomen.

- Het vierde belangrijke criterium is de bereidheid van partijen om in een volgende ronde rondom andere onderwerpen ook met elkaar te onderhandelen.
- Het vijfde criterium is of het proces fair is verlopen. Hebben de partijen in het proces voldoende kansen gehad om hun belangen te realiseren? Zijn hun kernwaarden gerespecteerd? Is er naar hun opvattingen geluisterd?

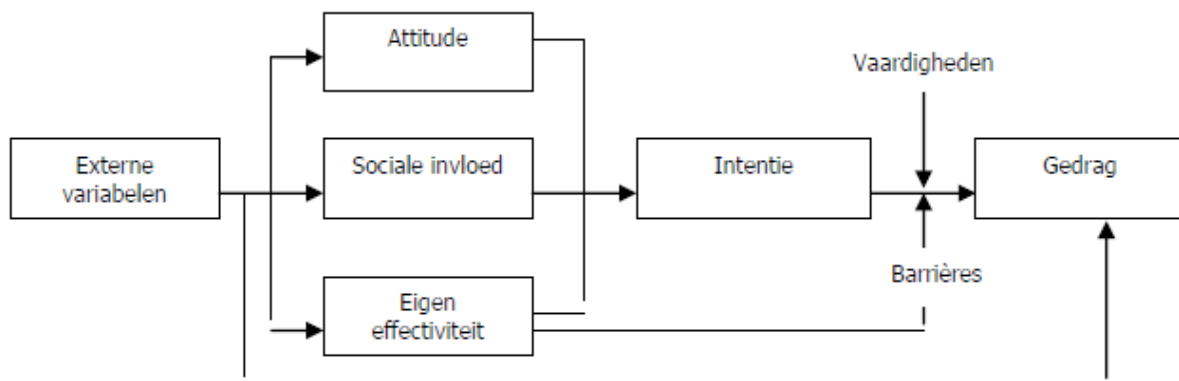
Houdbaarheid; de wet van de afnemende effectiviteit houdt in dat de strategieën die zojuist zijn behandeld na verloop van tijd kan afnemen. Wanneer een strategie een aantal malen wordt toegepast, leren andere actoren deze te herkennen en doorzien ze wat het effect hiervan kan zijn. Zij kunnen vervolgens proberen om de strategie van haar invloed te ontdoen door contrastrategieën te hanteren. Wat betekent de wet van de afnemende effectiviteit voor een besluitvormingsproces? In de eerste plaats kan ze de dynamiek en grilligheid van het besluitvormingsproces versterken. Er kan immers een keten van strategieën en contrastrategieën ontstaan. De optelsom van al die strategieën en contrastrategieën doet het aantal onzekerheden toenemen en maakt de uitkomst van de besluitvorming minder voorspelbaar. Dit betekent dat management in netwerken een voortdurende innovatie van strategieën vergt. Wie voortdurend op dezelfde strategie vertrouwt, verliest effectiviteit.

6.3 GEDRAGSVERANDERINGMODEL

Naast het toepassen van strategieën in een beleidsnetwerk door projectontwikkelaars, kunnen deze ontwikkelaars ook het gedrag van gemeenten analyseren op basis van een gedragsmodel. De gedragingen van mensen kunnen op verschillende manieren ontstaan. Gedrag kan bewust zijn, intentioneel, maar ook aangeleerd, een automatisch proces of gewoontegedrag. Bij het laatste wordt er niet meer nagedacht bij het gedrag dat wordt uitgevoerd, er wordt geen afweging gemaakt van mogelijke voor- en nadelen en inschattingen van de mogelijkheden. Veel gedrag blijkt niet weloverwogen plaats te vinden en is daarom onbewust (Lechner e.a., 2007). Het gedrag van gemeenten is van invloed op het bestemmingsplanbeleid wat wordt gehanteerd door gemeenten. Wordt er wel of geen ruimte geboden in het bestemmingsplan om flexibel ontwikkelingen mogelijk te maken? Gewoontes in het bestemmingsplanbeleid zullen doorbroken moeten worden, maar dit kan niet gebeuren, zonder dat de gemeenten zich hiervan bewust zijn. Deze kennis en bewustzijn zijn de eerste noodzaak tot een mogelijke gedragsverandering. Projectontwikkelaars zouden het gedrag van gemeenten willen veranderen, maar hoe kan het gewenste gedrag worden bevorderd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang te begrijpen waarom mensen zich gedragen zoals ze zich gedragen, kortom inzicht in de achtergronden of determinanten van gedrag (Lechner e.a., 2007).

6.3.1 ASE-MODEL

Het Attitude Sociale norm Eigen-effectiviteitsverwachtingmodel (ASE) is gebaseerd op de Theorie van Gepland Gedrag (TPB) van Ajzen (1988). Beide modellen gaan uit van drie factoren die van invloed zijn op de intentie tot het uitvoeren van een bepaald gedrag dat leidt tot het daadwerkelijke gedrag. Dit zijn de attitude (hoe staan gemeenten tegenover het gedrag), sociale invloeden (wat verwachten anderen van gemeenten) en eigen-effectiviteit (in hoeverre denken gemeenten zelf in staat te zijn gedrag uit te voeren). Het ASE-model is weergegeven in figuur 6.1.



Figuur 6.1 Het ASE-model (de Vries, Dijkstra en Kuhlman, 1988)

Intentie en gedrag; gedrag kan verklaard worden door te kijken naar achterliggende variabelen. Één van deze variabelen is de intentie tot het uitvoeren van een bepaald gedrag. Dit blijkt een goede voorspeller te zijn, echter wordt niet elke intentie uitgevoerd, omdat deze kan veranderen in de loop der tijd. Positieve intenties zijn geen garantie voor het uitvoeren van gedrag, deze goede voornemens kunnen in de weg worden gestaan door barrières of het terugvallen in het oude gedrag (Lechner e.a., 2007).

Attitude; de attitude van gemeenten wordt onder andere bepaald door eerdere ervaringen, maar ook door logische redeneringen, gewoontes en ‘irrationele’ overtuigingen. De attitude van gemeenten kan daarom bestaan uit verschillende opvattingen over een gedraging. Met deze opvattingen kan de attitudestructuur achterhaald worden (Lechner e.a., 2007). Zo kunnen gemeenten denken ‘de bestemmingsplannen die wij opstellen, zijn de juiste’ en ‘flexibel ontwikkelen is niet nodig in onze gemeente’.

Sociale invloed; bij sociale invloed kijken gemeenten naar de verwachtingen van anderen die belangrijk zijn in de omgeving, zoals burgers en ondernemers. Hierbij is het van belang of een belangrijke andere verwacht dat de gemeenten bepaald gedrag vertonen, zoals het bieden van rechtszekerheid aan de burgers en burgers laten meepraten over de plannen in de gemeente.

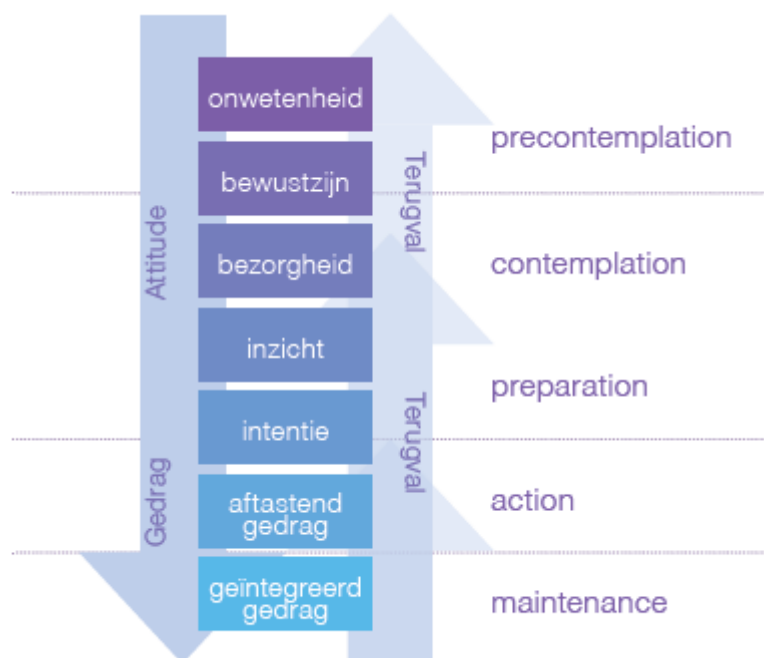
Eigen-effectiviteitsverwachting; het gedrag wat gemeenten uitvoert is afhankelijk van de perceptie ten opzichte van het uitvoeren van dit gedrag. Hier gaat het erom of men zichzelf in staat acht om bepaald gedrag uit te voeren. Deze verwachting kan op drie dimensies variëren: als eerste hoe moeilijk de uitvoering van de vaardigheid is om het gedrag uit te voeren, daarnaast de problemen in verschillende situaties voor hetzelfde gedrag en als laatste het vertrouwen in zichzelf om het gedrag uit te voeren (Lechner e.a., 2007). ‘We willen binnen de gemeente wel flexibel bestemmen, maar we hebben niet de capaciteit om het door te voeren’ of ‘andere gemeenten passen geen flexibiliteit toe in het bestemmingplan, dus waarom zouden wij het wel doen’.

Externe variabelen, barrières en vaardigheden; de verwachting is dat de externe variabelen alleen het gedrag beïnvloeden via de drie determinanten en de intentie. Voorbeelden van deze externe variabelen zijn demografische gegevens zoals leeftijd en geloofsovertuiging. Daarnaast zijn er nog psychologische variabelen zoals opleidingsniveau en kennis binnen gemeenten. Kennis is een belangrijke voorwaarde om gedrag te beïnvloeden. Zolang gemeenten niet de voor- en nadelen kennen van de mogelijkheden van het bestemmingsplan en het belang hiervan, zullen gemeenten hier ook weinig aandacht aan besteden. Als gemeenten weten dat flexibel ontwikkelen meer mogelijk maakt, meer kansen biedt, kunnen zij hier ook naar handelen. Toch blijkt de aanwezigheid van de juiste kennis niet direct te leiden tot het uitvoeren van het gewenste gedrag. Deze verandering komt alleen tot stand als gemeenten dit graag willen, maar niet weten hoe ze dit moeten doen of niet weten wat nu precies het gewenste gedrag is. Kennis kan wel de intentie of de

eigen-effectiviteit beïnvloeden. ‘Weten’ is een voorwaarde voor ‘doen’, maar dit is zelden voldoende om echt een gedrag uit te voeren (Lechner e.a., 2007). Hoewel de intentie de directe voorspeller van gedrag is, is het daadwerkelijk uitvoeren van het gewenste gedrag ook nog afhankelijk van barrières en vaardigheden. Zo kunnen gemeenten een tekort aan vaardigheden hebben om een gedrag uit te voeren.

6.3.2 FASEN VAN GEDRAGSVERANDERING

De voorgaande determinanten zijn belangrijk bij het vormen van een intentie met betrekking tot een bepaald gedrag. In een gedragsveranderingmodel wordt er van uitgegaan dat er verschillende fasen zijn die doorlopen kunnen worden, voordat het gewenste gedrag wordt uitgevoerd. Voor de beïnvloeding van gemeenten is het van belang om te weten in welke fase van gedrag de gemeente zich bevindt, zodat deze gemeente gericht benaderd kan worden om de stap naar de volgende fase te kunnen maken. Zo variëren per fase de te beïnvloeden determinanten om vooruitgang te boeken in gedrag. Figuur 6.2 geeft de psychologische treden in de ontwikkeling naar gewenst gedrag weer.



Figuur 6.2 Psychologische treden ontwikkeling gewenst gedrag (Bambust, 2010)

De eerste fase is onwetendheid, misschien weten gemeenten niet dat er van hen een ander gedrag wordt gevraagd door projectontwikkelaars. Of misschien weten gemeenten dit wel, maar raakt het hen niet (bewustzijn). Of misschien zijn gemeenten bezorgd over het huidige bestemmingsplanbeleid, maar weten ze niet wat zij er aan kunnen doen (bezorgdheid). Of gemeenten weten wel wat ze moeten doen, maar houden het toch maar bij het oude (inzicht). Of de zijn wel degelijk van plan ooit iets te doen, maar het komt er maar niet van (intentie). Of gemeenten stellen het gewenste gedrag, maar houden het bij een uitzonderlijke keer (aftastend gedrag). Of gemeenten doen netjes wat we van hen hopen (geïntegreerd gedrag). Gedragsverandering hoeft niet lineair door de verschillende stadia te gaan. Terugval van een latere naar een eerdere fase is ook mogelijk. In de verschillende fasen van gedragsverandering zijn daarom verschillende determinanten van belang voor het al dan niet over gaan naar een ander stadium.

6.4 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR

In paragraaf 6.1 zijn de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning omschreven. Dit zijn ontwikkelingen waardoor de houding van gemeenten deels verklaard wordt. Gemeenten op de Veluwe houden vast aan het oude vertrouwde toelatingsplanologie, deze houding is wel geschikt voor conserverende bestemmingsplannen maar niet om flexibel ontwikkelingen mogelijk te maken. Voor bestemmingsplannen die wel flexibel ontwikkelingen mogelijk maken, worden gemeenten geadviseerd hun werkwijze en houding aan te passen aan de ontwikkelingsplanologie. Dit wordt ook wel omschreven als de angst voor het onbekende van de verandering (Spit e.a., 2010). Nieuw is onvoorspelbaar en daarmee ongewenst. Behalve als de actor zelf iets nieuws wil, dan is flexibiliteit vereist. De angst voor verandering (flexibiliteit) kan deels worden weggenomen door het niet alleen te constateren maar er ook naar te handelen.

In paragraaf 6.2 is de netwerktheorie behandeld. In de huidige ontwikkelingsplanologie hebben we te maken met vele actoren en burgers die betrokken zijn of kunnen worden bij het opstellen, herzien of actualiseren van bestemmingsplannen. Al deze actoren hebben hun eigen probleem- en doelstellingen en willen allen hun eigen belang maximaliseren. De netwerktheorie biedt voor een projectontwikkelaar handvaten om in een beleidsnetwerk, te komen tot besluitvorming waarin het eigen belang van de ontwikkelaar gemaximaliseerd kan worden door het toepassen van strategieën. Zoals omschreven in paragraaf 6.2.3 kan een ontwikkelaar in elke fase van de besluitvorming strategieën toepassen, een ontwikkelaar moet dus in elke fase een afweging maken hoe deze zich opstelt en hoe het meeste rendement uit elke fase gehaald kan worden. Deze strategieën kunnen gebruikt worden om de knelpunten uit hoofdstuk vijf te minimaliseren. Het gaat hier dan voornamelijk om de knelpunten waar een projectontwikkelaar direct invloed op uit kan oefenen zoals; de bewustwording bij gemeenten over de (schijn) zekerheden die geboden worden, de sturing en houding van gemeenten en het overbrengen van het beleid van het ministerie van VROM bij gemeenten. De bewustwording bij gemeenten over het bieden van (schijn) zekerheden aan de burgers, kan worden gedaan door het toepassen van een strategie op het gebied van informatie. Deze informatie voor gemeenten is van belang voor de probleemoplossing. Momenteel verschillen de gemeenten van mening over de rechtszekerheden die geboden worden ten opzichte van marktpartijen. Als een projectontwikkelaar in deze fase zijn of haar mening kenbaar maakt aan de gemeente, kan deze bijdragen aan de oplossing van het probleem. De sturing en houding van gemeenten kunnen worden beïnvloed door het toepassen van strategieën op het gebied van de probleemformulering en de doelstelling. Het is van belang dat een projectontwikkelaar een context creëert waarin gemeenten gevoelig zijn voor een bepaalde probleemperceptie. Een brede probleemformulering zorgt ervoor dat de gemeente het probleem ook erkent. Hetzelfde geldt voor de doelstelling, wanneer deze breed geformuleerd wordt is deze aantrekkelijker voor gemeenten. Het overbrengen van het beleid van het ministerie van VROM kan ook een taak vormen van de projectontwikkelaar. Gemeenten zijn hier nauwelijks van op de hoogte, projectontwikkelaars kunnen dit beleid voorleggen aan de gemeenten in het besluitvormingsproces. Een belangrijk aandachtspunt voor de ontwikkelaar is de houdbaarheid van de strategieën die worden toegepast. De effectiviteit van de strategieën kunnen in de loop der tijd afnemen, doordat andere actoren de strategie herkennen en hier bijvoorbeeld een contrastrategie voor opstellen.

In paragraaf 6.3 is het ASE-model voor gedragsverandering omschreven. Het gedrag van gemeenten is van invloed op het bestemmingsplanbeleid, wordt er bijvoorbeeld wel of geen ruimte geboden in het bestemmingsplan om flexibel ontwikkelingen mogelijk te maken. Het doorbreken van de gewoonten bij gemeenten is één van de opgaven voor een projectontwikkelaar. Het doorbreken van deze gewoonten kan alleen als de gemeenten zich bewust zijn van hun gedrag. De bewustmaking van de houding en werkwijze van gemeenten is een kans voor een projectontwikkelaar. Dit kan door gemeenten te voorzien van informatie zoals; de mogelijkheden die het bestemmingsplanbeleid biedt voor flexibiliteit, het aandragen van actuele marktgegevens, de voor- en nadelen van globaal bestemmen, de (schijn) zekerheden die geboden worden, beleid van het ministerie van VROM.

HOOFDSTUK 7: OPLOSSINGSRICHTINGEN

In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen voor een projectontwikkelaar aangedragen om het bestemmingsplanbeleid van gemeenten beter te laten aansluiten op de dynamische samenleving. Door de huidige dynamische samenleving, zoals de economische crisis en de bevolkingskrimp wordt er meer flexibiliteit gevraagd van het bestemmingsplan. Flexibiliteit wordt steeds belangrijker om te kunnen anticiperen op de marktontwikkelingen in de samenleving. In paragraaf 7.1 zal de Omgevingswet worden toegelicht en welke oplossingen deze kan bieden voor de knelpunten in het huidige bestemmingsplanbeleid. In paragraaf 7.2 worden concreet de oplossingsrichtingen voor een projectontwikkelaar omschreven. Vervolgens zal er in paragraaf 7.3 de oplossingsrichtingen worden toegelicht die momenteel al worden toegepast in de praktijk of welke verwacht worden in de toekomst. In paragraaf 7.4 komen de overige aandachtspunten aan de orde. De conclusie wordt weergegeven in de afsluitende paragraaf 7.5.

7.1 OMGEVINGSWET

In hoofdstuk vijf, de probleemanalyse, is een overzicht weergegeven van de knelpunten in het huidige bestemmingsplanbeleid die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Van een deel van deze knelpunten wordt verwacht dat deze opgelost of verminderd zullen worden door de komst van de nieuwe Omgevingswet, welke verwacht wordt in 2014. Het omgevingsrecht bestaat momenteel uit ruim 60 afzonderlijke wetten en honderden regelingen. Deze hoeveelheid aan wet- en regelgeving wordt als beknellend ervaren en maakt nauwelijks nieuwe ontwikkelingen mogelijk, welke zo gewenst zijn door projectontwikkelaars. Daarnaast biedt het huidige omgevingsrecht weinig ruimte voor maatwerk of vernieuwing. Doordat al deze wet- en regelgeving als belemmerend ervaren wordt heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu het programma 'eenvoudig beter' in het leven geroepen. Het doel van dit programma is een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht om doelgericht en efficiënt aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken. In de nieuwe Omgevingswet gaat het bestemmingsplan plaats maken voor de 'omgevingsverordening'. Deze omgevingsverordening wordt een nieuw instrument, dat beter moet aansluiten op de dynamische samenleving, door meer flexibiliteit te bieden en ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarnaast heeft de Omgevingswet tot doel het reduceren van het aantal procedures en de duur van deze procedures te versnellen.

7.1.1 ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

De komst van de Omgevingswet moet een uitkomst bieden voor het spanningsveld van het bestemmingsplan (toelatingsplanologie) en de Wro (ontwikkelingsplanologie). Het huidige bestemmingsplan staat bekend als een instrument dat ongewenste ontwikkelingen tegen moet houden en voorwaarden te scheppen voor gewenste ontwikkelingen. De Wro staat voor ambitie en een actieve aanpak, waarbij stimuleren en ontwikkelen een belangrijke rol spelen. Deze ontwikkelingsplanologie wordt met de komst van de Omgevingswet ook getracht uit te dragen. Met de komst van de Omgevingswet wordt verwacht dat dit spanningsveld zal verdwijnen, aangezien het bestemmingsplan plaats zal maken voor de omgevingsverordening, welke ontwikkelingsgericht is.

7.1.2 FLEXIBILITEIT EN RECHTSZEKERHEID

Het doel van de Omgevingswet is onder andere het bestemmingsplanbeleid verbeteren, door de komst van de omgevingsverordening. Één van de doelen van deze verordening is meer flexibiliteit bieden om ontwikkelingen mogelijk te maken, zodat gemeentelijke plannen beter aansluiten op de dynamische samenleving. Op dit moment zijn de meningen sterk verdeeld over de flexibiliteit die geboden moet worden in de bestemmingsplannen. Gemeenten op de Veluwe zijn van mening dat flexibiliteit een spanningsveld oplevert met de rechtszekerheid. In dit onderzoek is gebleken dat er slechts schijnzekerheden geboden worden. Het ministerie van VROM (2010) omschreef de rechtszekerheid zeer kenmerkend; 'de rechtszekerheid is niet meer dan de zekerheid dat er een procedure gevolgd moet worden om iets anders toe te staan en dat er geen inhoudelijke rechtszekerheid is'. Het spanningsveld waar gemeenten over spreken, is dit er daadwerkelijk wel? Daarnaast is het huidige bestemmingsplan veelal beheersgericht in plaats van ontwikkelingsgericht, wat momenteel gevraagd wordt door de markt. Een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan vraagt om flexibiliteit, flexibiliteit die niet volledig benut wordt of niet benut gewenst dient te worden door gemeenten op de Veluwe. Als de rechtszekerheid die geboden wordt, slechts schijnzekerheden zijn, waarom wordt er dan niet meer globaal bestemd? Het opstellen van globale bestemmingsplannen of het bieden van flexibiliteit in gedetailleerde bestemmingsplannen is in combinatie met de rechtszekerheid wel mogelijk, alleen de daadwerkelijke goedkeuring bij de Raad van State levert problemen op. De Raad van State keurt plannen met flexibiliteit veelal niet goed, doordat de kaders van de flexibiliteitmogelijkheden niet voldoende zijn omschreven door de gemeenten. Het doel van de Omgevingswet is het vergroten van de flexibiliteitmogelijkheden in de omgevingsverordening ten opzichte van de huidige bestemmingsplannen.

7.1.3 GEMEENTEN

De gemeenten op de Veluwe staan niet tot nauwelijks open voor vernieuwing en verandering van werkwijzen. Zo staan de meeste gemeenten nauwelijks open voor het gebruik van globale bestemmingsplannen, omdat gemeenten van mening zijn niet voldoende te kunnen sturen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Dit beeld is echter onjuist. In de brochure 'met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden' (VROM, 2010) staat omschreven dat als men goede richtlijnen opstelt in het bestemmingsplan, dit geen verlies aan sturing hoeft op te leveren. Door het goed doordacht opstellen van richtlijnen in een globaal bestemmingsplan, kunnen er geen ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden in het plangebied. Dit werd ook bevestigd tijdens het symposium 'globaal bestemmen'. Zoals in hoofdstuk vijf is omschreven vraagt de verschuiving van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie om een andere houding van gemeenten. Gemeenten moeten de beheersfunctie van het bestemmingsplan langzaam los gaan laten en zich richten op de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan om beter te kunnen inspelen op de hoge dynamiek van de samenleving. De komst van de Omgevingswet verplicht gemeenten als het ware hun houding en werkwijze te heroverwegen om het nieuwe beleid te kunnen toepassen. Gemeenten moeten open staan voor vernieuwing, wat betekent dat zij moeten leren omgaan met veranderingen. Dit hebben gemeenten op de Veluwe tot op heden niet of nauwelijks gedaan. De heer drs. E. Stigter programmadirecteur 'Eenvoudig beter' van het ministerie Infrastructuur en Milieu omschreef dit als "door de zure appel heen bijten". Tot op heden staan gemeenten negatief tegenover vernieuwing. De huidige wet- en regelgeving is nu zo onsamenhangend en beknellend dat er een volledig nieuw bestemmingsplanbeleid moet worden opgesteld, wat inhoud dat gemeenten hun houding en werkwijze volledig moeten heroverwegen en veranderen. De komst van de Omgevingswet zal een andere houding en werkwijze vragen van gemeenten, er worden gemeenten meer flexibiliteitmogelijkheden geboden en de Omgevingswet heeft tot doel procedures sneller te laten verlopen.

7.2 BETEKENIS VOOR EEN PROJECTONTWIKKELAAR

7.2.1 MIDDELLANGE TERMIJN

Met de komst van de Omgevingswet wordt verwacht dat een groot aantal knelpunten zullen worden weggenomen of verminderd. Het is natuurlijk altijd de vraag of en wanneer de Omgevingswet in werking gaat treden, de overheid verwacht 2014. Daarnaast is het de vraag of de Omgevingswet daadwerkelijk voor verbetering gaat zorgen en wel zijn doelen kan waarmaken. Als de Omgevingswet en de omgevingsverordening haar doelen waarmaakt zullen de huidige knelpunten over middellange termijn verdwijnen of geminimaliseerd worden.

7.2.2 KORTE TERMIJN

Tot de komst van de Omgevingswet heeft een projectontwikkelaar te maken met de huidige knelpunten. Het is onzeker of de knelpunten ook daadwerkelijk worden opgelost met de komst van de Omgevingswet. Hier kan pas op lange termijn uitspraken over gedaan worden. Daarom moet er tevens gekeken worden naar korte termijn oplossingen.

De bestemmingsplannen worden ervaren als een star instrument, dat nauwelijks ontwikkelingen mogelijk maakt, tenzij er lange en dure procedures doorlopen worden. Projectontwikkelaars en gemeenten streven beiden een ander doel na. Een projectontwikkelaar wil graag snel kunnen anticiperen op de dynamische samenleving en gemeenten op de Veluwe willen graag rechtszekerheid bieden. Doordat gemeenten op de Veluwe rechtszekerheid willen bieden aan de burger stellen de gemeenten veelal gedetailleerde bestemmingsplannen op met nauwelijks flexibiliteit. Deze werkwijze van gemeenten op de Veluwe heeft te maken met de houding die deze gemeenten aannemen. Gemeenten op de Veluwe staan nauwelijks open voor veranderingen en zo ook niet voor globale bestemmingsplannen of gedetailleerde bestemmingsplannen inclusief flexibiliteitsmogelijkheden. Voor een projectontwikkelaar ligt hier een kans, gemeenten te laten inzien dat verandering niet slecht hoeft te zijn, maar dat gemeenten juist beter in staat zijn om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in de dynamische samenleving. Kortom gemeenten op de Veluwe moeten bewust worden gemaakt van hun gedrag, om de gewoonten binnen deze gemeenten te doorbreken. In hoofdstuk zes is omschreven dat projectontwikkelaars de gemeenten kunnen voorzien van informatie voor de bewustwording van hun gedrag. Deze informatie kunnen ontwikkelaars weergeven in een visiedocument zoals; de mogelijkheden die het bestemmingsplanbeleid biedt voor flexibiliteit, voor- en nadelen van globaal bestemmen, aandragen van actuele marktgegevens, de (schijn) zekerheden die geboden worden en het beleid van het ministerie van VROM. Het is van belang dat in dit document ook de visie van de ontwikkelaar op de samenleving en op de beoogde ruimtelijke kwaliteit wordt vastgelegd.

7.3 BRUIKBARE OPLOSSINGEN UIT DE PRAKTIJK

Er zijn meerdere partijen op zoek naar oplossingen voor de knelpunten in het huidige bestemmingsplanbeleid. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil een nieuwe Omgevingswet invoeren en marktpartijen willen meer samenwerken met gemeenten om gezamenlijk tot goede planvorming te komen. De gemeente Gemert-Bakel heeft haar eigen werkwijze ontwikkeld om flexibel ontwikkelingen mogelijk te maken en heeft hiervoor een unieke methode ontwikkeld. Deze gemeente heeft een eigen handboek opgesteld voor het herzien van bestemmingsplannen in een halfjaarlijkse cyclus. Elk half jaar worden alle postzegelplannen verzameld en verwerkt tot één bestemmingsplan en hiervoor wordt één procedure doorlopen. Deze methode is in de

gemeente succesvol, doordat de gemeente open staat voor vernieuwing en altijd in gesprek gaat met de initiatiefnemers en commissies bij nieuwe ideeën en totstandkoming van bestemmingsplannen. De gemeente Gemert-Bakel onderscheidt zich duidelijk van andere gemeenten, door het doel van gezamenlijke planvorming na te streven. Na het publiceren van de methode Gemert-Bakel, hebben andere gemeenten in Nederland veel interesse getoond voor deze methodiek. Voor zover bekend bij de gemeente Gemert-Bakel, past geen andere gemeente in Nederland deze methodiek toe in het bestemmingsplanbeleid. De meningen over de methode Gemert-Bakel waren verdeeld bij de gemeenten op de Veluwe. Zo zijn de gemeenten op de Veluwe gevraagd of zij de methode van Gemert-Bakel geschikt achten voor hun gemeente. De gemeente Nijkerk heeft de methode bekeken, maar kwam tot de conclusie dat er te veel praktische bezwaren zijn tegen deze manier van werken. De gemeente Harderwijk acht deze methode ook niet geschikt. Ze geven aan geen handboek nodig te zijn voor het versnellen of het vertragen van processen. De overige gemeenten uitte ook hun twijfels over de methode in verband met de druk op de capaciteit van de gemeente. Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat de gemeenten op de Veluwe niet tot nauwelijks open staan voor verandering en vernieuwing. Het zal voor een projectontwikkelaar lastig worden om gemeenten op de Veluwe te sturen om de werkwijze van gemeente Gemert-Bakel toe te passen.

7.4 OVERIGE AANDACHTSPUNTEN

Tijdens het symposium 'globaal bestemmen' werd aandacht besteed aan de pilot globaal bestemmen van het advies- en onderzoeksbureau Lexnova. Het is voor een projectontwikkelaar een optie om ook een dergelijke workshop te organiseren bij de gemeenten in het werkgebied van de ontwikkelaar. Hier zou de ontwikkelaar meerdere partijen bij kunnen betrekken. Hier kan de 'afpeltechniek' zoals Lexnova deze omschreef in het symposium worden toegepast. Gezamenlijk gaan de partijen kijken naar de betreffende bestemmingsplannen. Alle onderdelen van het bestemmingsplan zullen bekeken worden om te kijken welke onderdelen wel en niet noodzakelijk zijn in het plan. Het gedetailleerde bestemmingsplan wordt als het ware afgepelt, om te komen tot een bestemmingsplan wat voldoet aan de minimumvereisten. Op deze manier leren gemeenten anders naar hun bestemmingsplan kijken en kunnen bestaande automatismen worden doorbroken. De heer H. Kosmeijer wethouder Ruimtelijke Ordening gemeente Tynaarlo, omschreef het bestemmingsplan als knip en plak werk. Onderdelen van het bestemmingsplan worden automatisch overgenomen, zonder deze onderdelen af te wegen en te oordelen of deze nog wel thuis horen in het plan. Kosmeijer omschreef dit als de 'Pavlov methode', "we doen het al jaren zo, dus we blijven het zo doen". Door een workshop te organiseren kan een gezamenlijk gedragen plan worden opgesteld door gemeenten, marktpartijen en burgers. In het symposium werd aanbevolen om niet meer alles vast te leggen in het bestemmingsplan, maar samen afwegingen te maken en verantwoordelijkheden te delen.

HOOFDSTUK 8: AANBEVELINGEN

De houding van gemeenten komt als één van de belangrijkste knelpunten naar voren in dit onderzoek. De houding van gemeenten op de Veluwe is veelal gebaseerd op angst en (eenzijdige) beeldvorming. De gemeenten op de Veluwe willen de touwtjes in handen houden en geven de regie niet graag uit handen. De gemeenten op de Veluwe willen hoe dan ook grip houden op de ontwikkelingen die plaatsvinden in de gemeente. Daarnaast streven beide partijen een ander doel na. Projectontwikkelaars gaan niet voor het algemeen belang en de lange termijn, maar zijn projectgeoriënteerd en gaan voor korte termijn winst. Om deze houding te kunnen doorbreken moeten gemeenten op de Veluwe bewust worden gemaakt van hun gedrag. Dit hoofdstuk heeft als doel het omschrijven van strategieën die projectontwikkelaars kunnen inzetten om de knelpunten uit hoofdstuk vijf op te lossen of te minimaliseren. Dit hoofdstuk vormt tevens de beantwoording van de onderzoeksvraag; op welke wijze kan een projectontwikkelaar specifiek invloed uit oefenen op de gemeenten op de Veluwe, voor bestemmingsplannen die meer ruimte laten om te kunnen anticiperen op marktontwikkelingen in zijn werkveld? In dit hoofdstuk worden aanbevelingen aangedragen voor projectontwikkelaars. In paragraaf 8.1 wordt het visiedocument, zoals omschreven in paragraaf 7.2.2, uitgewerkt. In paragraaf 8.2 wordt de samenwerking tussen partijen omschreven en in paragraaf 8.3 wordt aandacht besteed aan het organiseren van workshops.

8.1 VISIEDOCUMENT

In paragraaf 7.2.2 is het visiedocument omschreven als strategie om de houding van gemeenten te veranderen. De houding van gemeenten bestaat uit angst voor het onbekende en (eenzijdige) beeldvorming. Gemeenten willen zelf de regie in handen houden, omdat het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars ontbreekt. De projectontwikkelaar wil winst behalen en gemeenten willen het algemeen belang dienen. De gemeenten op de Veluwe zijn bang om het bestemmingsplanbeleid aan te passen, omdat zij de ontwikkelaar niet vertrouwt. Gemeenten zijn bijvoorbeeld bang dat ze met flexibele bestemmingsplannen, ongewenste ontwikkelingen niet tegen kunnen houden. Om de eenzijdige beeldvorming en de angst bij gemeenten weg te nemen, kan er een visiedocument worden opgesteld. Dit document is voornamelijk gericht op de inhoud, dus hoe de projectontwikkelaar wil omgaan met de ruimtelijke kwaliteit van een gemeente of locatie. De volgende aandachtspunten zijn van belang;

- In dit document gaat het om de visie van de ontwikkelaar op de samenleving en op de beoogde ruimtelijke kwaliteit. De gemeenten willen het algemeen belang nastreven en richten zich op de kwaliteit van de ruimtelijke ordening. Als een ontwikkelaar deze visie op de samenleving en ruimtelijke kwaliteit omschrijft, kan de angst en verkeerde beeldvorming bij gemeenten (deels) worden weggenomen.
- Het is van belang dat een projectontwikkelaar zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid laat zien. Daarnaast is het raadzaam om in het visiedocument te omschrijven dat hoe de ontwikkelaar zijn bijdrage wil leveren aan de maatschappij. Hierin kan worden aangegeven dat de ontwikkelaar de ruimtelijke kwaliteit en de landschappelijke waarden in de omgeving wil behouden/verbeteren. Op deze manier kan er draagvlak worden gecreëerd bij gemeenten op de Veluwe en krijgen de gemeenten een andere beeldvorming bij de projectontwikkelaar.
- In dit visiedocument is het van belang dat een projectontwikkelaar zijn standpunt over de flexibiliteit in bestemmingsplannen omschrijft. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten op de Veluwe een

(eenzijdige) beeldvorming hebben over het huidige bestemmingsplanbeleid. Door het standpunt van de ontwikkelaar op te nemen, kunnen gemeenten hun beeldvorming bijstellen. Het gaat hierbij om de voor- en nadelen van de flexibiliteitsmogelijkheden, zoals globaal bestemmen, wijzigingsbevoegdheden en afwijkingsbevoegdheden. Bij deze mogelijkheden kan de ontwikkelaar zijn standpunt weergeven, bijvoorbeeld het stimuleren van het opnemen van wijzigingsbevoegdheden, zodat functies zonder lange procedures gewijzigd kunnen worden.

- Het opnemen van het standpunt over de rechtszekerheden die bestemmingsplannen bieden is van belang. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten op de Veluwe een eenzijdige beeldvorming hebben als het gaat om de rechtszekerheid, welke slechts schijnzekerheden zijn.
- Het omschrijven van de rol van de projectontwikkelaar in de planvorming. Hierbij kan omschreven worden hoe de ontwikkelaar zich zelf ziet in het bestemmingsplanproces, wat er van deze partij verwacht kan worden en wat de ontwikkelaar van de gemeente verwacht. Door deze omschrijvingen, weten de partijen beter wat ze aan elkaar hebben en kunnen ze elkaar ook aanspreken als de partijen de verwachtingen niet nakomen.
- Het aangeven van de intentie van de projectontwikkelaar in de planvorming. Ontwikkelaars en gemeenten willen tot gezamenlijke planvorming komen. De intentie van de ontwikkelaar zal duidelijk naar voren moeten komen, ook om het vertrouwen van gemeenten te winnen in het bestemmingsplanproces.
- De gegevens die gemeenten op de Veluwe hanteren in de woonvisie zijn niet altijd actueel. Het is van belang om de gegevens die worden gebruikt in de woonvisie te onderzoeken, of dit de juiste zijn. Zo gaven gemeenten op de Veluwe aan dat de woonvisie een momentopname is, en vaak voor 5 a 10 jaar gehanteerd wordt. Aan het einde van deze periode kan de gemeente tot nieuwe inzichten komen, een ontwikkelaar kan hier op inspelen, door zelf cijfers aan te dragen bij de gemeente, die op dat moment wel actueel zijn. Dit zou het beleid van gemeenten kunnen veranderen, waardoor er meer ruimte kan worden geboden in het bestemmingsplan om het plan van de ontwikkelaar wel mogelijk te maken.
- In het document kan een samenvatting van het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) worden opgenomen. Gemeenten op de Veluwe gaven aan, niet tot nauwelijks te weten wat het beleid is van de overheid. De overheid wil echter het globaal bestemmen stimuleren, dit sluit aan op de wens van de projectontwikkelaar.

In dit visiedocument kan hoofdstuk zes, het theoretisch kader, worden toegepast. De netwerktheorie kan gehanteerd worden bij het schrijven van de visie van de projectontwikkelaar. Door het ruim formuleren van deze visie, is de kans groter dat gemeenten zich ook (deels) kunnen vinden in deze visie. Zoals de visie op de samenleving en de beoogde ruimtelijke kwaliteit. Door deze elementen op te nemen in de visie vergroot de ontwikkelaar de kans op een betere samenwerking met gemeenten. Naast de netwerktheorie kunnen projectontwikkelaars het gedragsveranderingmodel uit hoofdstuk zes gebruiken. Bij het opstellen van het visiedocument, is het van belang om te weten in welke fase van gedrag de gemeenten op de Veluwe zich bevinden, hierdoor kan er een gericht document worden opgesteld. Enkele gemeenten staan namelijk wel open voor flexibiliteit, maar weten bijvoorbeeld niet hoe ze dit moeten toepassen. Terwijl er ook gemeenten op de Veluwe zijn die niet open staan voor flexibiliteit. Deze gemeenten zullen op een andere wijze benaderd moeten worden.

8.2 SAMENWERKING

8.2.1 SAMENWERKING GEMEENTE EN PROJECTONTWIKKELAAR

Voor een goede samenwerking tussen een projectontwikkelaar en gemeenten, moet er een goede vertrouwensrelatie worden opgebouwd tussen de partijen. Dit vertrouwen tussen deze partijen is er niet tot nauwelijks, waardoor een soepel verloop van het bestemmingsplanproces in de weg wordt gestaan. Door gezamenlijk winstgevende projecten op te pakken kan het vertrouwen tussen deze partijen worden vergroot. Door gezamenlijk winstgevende projecten te realiseren, kunnen zowel de gemeente als de ontwikkelaar profijt halen uit een project. Door gezamenlijk een project uit te voeren, kunnen beide partijen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente.

8.2.2 SAMENWERKING PROJECTONTWIKKELAAR EN ANDERE MARKTPARTIJEN

Naast samenwerking met gemeenten kunnen ontwikkelaars ook samenwerken met andere marktpartijen. Deze partijen kunnen gezamenlijk een knelpuntenanalyse maken voor de gemeenten waar de partijen belangen hebben. Door gezamenlijk een knelpuntenanalyse te maken, kunnen de partijen gericht naar de gemeenten toestappen om in gesprek te gaan.

8.2.3 COMPENSATIEPLANNEN

Projectontwikkelaars kunnen nadenken over compensatieplannen. De ontwikkelaar kan aangeven zijn plannen te willen aanpassen, hierbij kunnen ontwikkelaars de bereidheid van samenwerking laten zien, door het opvolgen van het gemeentelijk beleid. Daarnaast is het mogelijk om compensatieplannen op te stellen voor natuur en landschap. Dit kan worden toegepast als de natuur en landschap worden geschaad in het gewenste plan van de ontwikkelaar. Ontwikkelaars kunnen op deze wijze gemeenten tegemoet komen.

8.3 WORKSHOP

In het onderzoek is het symposium 'globaal bestemmen' besproken, waarin aandacht werd besteed aan de pilot globaal bestemmen. Deze workshops kan een projectontwikkelaar organiseren voor de gemeenten op de Veluwe. Hierbij kunnen ontwikkelaars ook andere partijen betrekken, zoals in paragraaf 8.2.2 is omschreven. In deze workshops kunnen gemeenten bewust worden gemaakt van hun gedrag en bewustwording is één van de eerste stappen tot gedragsverandering. Op deze manier kunnen bestaande werkwijzen doorbroken worden en draagt deze workshop bij aan het wegnemen van de eenzijdige beeldvorming van gemeenten op de Veluwe.

LITERATUUR

Artikelen:

Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (2010). *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden. Brochure voor bestuurders, Kansen voor bestuurders*. Den Haag: Ministerie van VROM

Oranjewoud (2010). *Nederlandse gemeenten nog niet overtuigd van de Wro*.

Boeken:

Ajzen, I. (1988). *Attitudes, Personality, and Behavior*. Milton-Keynes, Engeland: Open university Press

Bambust, F. (2010). *Een tekenraster voor wereldverbeteraars. Bouwen aan een werkkader voor social marketing-trajecten*. België: Change Designers

Bosma, W.J., Groot, de E.W.J., Roozendaal, B.J.P.G., Tilburg, van D. & Zwier, W. (2010). *Memo Bestemmen en Bouwen, onder de Wro en de Wabo 2010/2011*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (2007). *Management in netwerken. Over verandering in een multi-actorcontext*. Derde geheel herziene druk. Den Haag: Uitgeverij LEMMA

Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk planbureau

Dijkstra, O.A. (2006). *Inleiding Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting*. Negende druk. Nieuwekerk aan de IJssel: Kluwer

Hidding, M. (2006). *Planning voor stad en land*. Derde herziene druk. Bussum: Uitgeverij Coutinho

IPO (Interprovinciaal Overleg). (2001). *Van ordenen naar ontwikkelen; Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*. Den Haag

Klaassen, A.W. (2010). *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*. Vierde geheel herziene druk. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London/New York: Routledge

Lechner, L., Kremers, S., Meertens, R., de Vries, H. (2007). *Determinanten van gedrag. Gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering*. Assen: Van Gorcum/ Open Universiteit Nederland

Roo, G. de & Voogd, H. (2007). *Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Tweede herziene druk. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Spit, T., Schagen, S. van., Zoete, P. & Schut, D. (2010). *Visie op structuurvisies*. Eefde: Focus Libris

Spit, T., Zoete, P. (2006). *Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijk introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Tunnissen, M.J. (2010). *Het bestemmingsplan 2010. Een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Vijftiende druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Velsen, van S., Arents, F. (2010). *Praktijkboek bestemmingsplannen en procedures*. Derde herziene druk. Den Haag: Sdu Uitgevers

Voogd, H. (2006). *Facetten van de planologie*. Zevende herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Vries, H. de., Dijkstra, M., Kuhlman, P. (1988). *Self-efficacy: the third factor besides attitude and subjective norm as a predictor of behavioral intentions*. Health Educational Research

BIJLAGE 1: ACHTERGRONDINFORMATIE BESTEMMINGSPLAN

Deze bijlage bevat achtergrondinformatie over het bestemmingsplan ter aanvulling op hoofdstuk 2 en bestaat uit de volgende onderdelen;

- 1.1 Positie in de Wet ruimtelijke ordening
- 1.2 Wettelijke basis
- 1.3 De verplichte vaststelling/herziening
- 1.4 Vorm en onderdelen
- 1.5 Bestemmen en regels voor gebruik en bebouwing
- 1.6 Mogelijkheden en beperkingen
- 1.7 Grondpolitiek
- 1.8 Planschade
- 1.9 Totstandkoming
- 1.10 Onderzoeksgegevens

1.1 POSITIE IN WET RUIMTELIJKE ORDENING

Het bestemmingsplan heeft een centrale functie in de Wro, de Wro wil deze centrale functie versterken door middel van (van Velsen en Arents, 2010):

1. Het verplicht stellen van het vaststellen van een bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied.
2. Integratie van leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan
3. Verbetering van de uitvoeringsgerichtheid door koppeling van bestemmingsplanbesluiten aan andere besluiten (coördinatieprocedure).
4. Sterke vereenvoudiging en verkorting van de procedures tot aanpassing van een bestemmingsplan onder meer door het wegvallen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten.
5. Bevordering van de actualiteit van bestemmingsplannen.

Naast het bestemmingsplan bevat de Wro ook de beheersverordening. Anders dan het bestemmingsplan is de beheersverordening geen 'plan' in letterlijke zin, maar een door de gemeenteraad vastgestelde verordening, die kan worden ingezet in een gebied waarin geen ruimtelijke ontwikkeling is voorzien (van Velsen en Arents, 2010).

1.2 WETTELIJKE BASIS

De basis voor het bestemmingsplan ligt in artikel 3.1, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening; *“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.”*

Artikel 3.1 Wro bepaald dat een bestemmingsplan dient te worden vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dit is een open norm die inhoudelijk door het gemeentebestuur moet worden ingevuld. Door middel van een goede ruimtelijke ordening moeten er zo gunstig mogelijke voorwaarden worden gecreëerd voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Elke keuze voor het toekennen van

bestemmingen zal gemotiveerd moeten worden. Wat betekent dat er een goede belangenafweging plaats moet vinden voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit blijkt uit de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die voor elk overheidshandelen gelden (van Velsen en Arents, 2010). De keuze voor de inhoud van een bestemmingsplan is in de praktijk grotendeels bepaald door politieke en bestuurlijke keuzen. Er moeten planologische argumenten zijn om een bepaalde bestemming toe te kennen, dan wel juist te weren (van Velsen en Arents, 2010). Een bestemmingsplan is vooral geschikt om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en om voorwaarden te scheppen voor gewenste ontwikkelingen. Dit wordt in de praktijk wel aangeduid als 'toelatingsplanologie' (Voogd, 2006).

De wettelijke basis van het bestemmingsplan ligt in de Wro. Maar naast de Wro bevat ook het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) regels voor het bestemmingsplan. In dit besluit zijn onder andere regels opgenomen over de voorbereiding en inhoud van het bestemmingsplan (Bosma e.a., 2010). In de wettelijke basis komt naar voren dat de gemeenteraad bestemmingsplannen kunnen vaststellen, maar naast de gemeenteraad kunnen ook Gedeputeerde Staten en de minister van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) een bestemmingsplan vaststellen, namelijk indien er sprake is van een provinciaal respectievelijk nationaal belang. Dit is een inpassingsplan en komt voor wat betreft de inhoud en wijze van totstandkoming overeen met het bestemmingsplan (Bosma e.a., 2010).

Naast de wettelijke basis zijn er nog andere documenten die van belang zijn voor het bestemmingsplan, zoals de structuurvisie. De structuurvisie is een beleidsdocument, waarin het beleid van het Rijk, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd en vormt het instrument om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen. Dit betekent dat de gemeentelijke structuurvisie van belang is bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De gemeenten zullen bij het nemen van besluiten zoals het vaststellen van het bestemmingsplan de vastgestelde structuurvisie als leidraad moeten hanteren. Naast de structuurvisie kunnen provincies en het Rijk algemene regels of specifieke eisen stellen aan ruimtelijke besluiten van lagere overheden of aan de kwaliteit van die beslissingen. Het stellen van deze instructienormen kan de vorm van een provinciale verordening of een AMvB van het Rijk. Behalve dat er sprake moet zijn van een nationaal belang respectievelijk provinciaal belang, worden er regels opgesteld als een goede ruimtelijke ordening in het geding is (van Velsen en Arents, 2010).

1.3 VERPLICHTE VASTSTELLING/HERZIENING

De gemeenteraad dient voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen of beheersverordeningen vast te stellen. Bestemmingsplannen moeten iedere 10 jaar geactualiseerd worden op basis van artikel 3.1, lid 2, van de Wro. Indien de gemeenteraad van mening is dat het bestemmingsplan nog steeds in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, dan kan de planperiode worden verlengd met nog eens tien jaar (art. 3.1 lid 3 Wro). Na verloop van tijd veroudert elk bestemmingsplan. De gemeenteraad kan dan beslissen een herziening van het vigerende bestemmingsplan in procedure te brengen. Een herziening kan beperkt blijven tot onderdelen van het tot dusverre vigerende bestemmingsplan. Zo kan een gemeente ervoor kiezen om alleen (een deel van) de geometrische plaatsbepaling en/of (een deel van) de regels te herzien. Een dergelijke herziening wordt meestal aangeduid als een 'partiële herziening'.

1.4 VORM EN ONDERDELEN

In de Wro zijn nieuwe regels opgenomen voor de vorm van het bestemmingsplan. In de WRO waren de gemeenten geheel vrij in de keuze voor benamingen voor bestemmingen en aanduidingen. Dit had als nadeel dat er in de praktijk vele verschillende bestemmingsplannen konden ontstaan, ook als deze inhoudelijk of

beleidsmatig hetzelfde beoogden te regelen. Hierdoor waren plannen slecht leesbaar en moeilijk vergelijkbaar. Om daaraan tegemoet te komen is er in 2008 een ministeriële regeling vastgesteld en vanaf 1 januari 2010 zijn deze dwingend van kracht. Het gaat hierbij om een standaard format voor de inhoud van het bestemmingsplan. Hierin staan regels over de vormgeving, inrichting en wijze van beschikbaarstelling van bestemmingsplannen, uitwerkings- en afwijkingsplannen, voorbereidingsbesluiten en andere ruimtelijke plannen en besluiten (van Velsen en Arents, 2010).

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen (van Velsen en Arents, 2010):

1. Geometrische plaatsbepaling, voorheen ook wel plankaart of verbeelding genoemd, waarop de bestemmingen voor het plangebied zijn ingetekend.
2. Regels, voorheen planvoorschriften, waarin de voorschriften zijn weergegeven die aan de bestemmingen zijn verbonden.
3. Plantoelichting, waarin het beoogde beleid wordt toegelicht.

Bij de toepassing van het bestemmingsplan draait het vooral om de combinatie van de geometrische plaatsbepaling en de regels. Deze twee vormen het juridisch bindend gedeelte van het bestemmingsplan. De plantoelichting is in feite niets meer dan de onderbouwing van de bestemmingsregeling (Bosma e.a., 2010).

1.5 BESTEMMEN EN REGELS VOOR GEBRUIK EN BEBOUWING

1.5.1 WEGBESTEMMEN

Een bestemmingsplan of een beheersverordening bepaalt voor een bepaald perceel welke bebouwing en welk gebruik toelaatbaar is. Als uitgangspunt bij een bestemmingsplan geldt dat de bestaande bebouwing en het bestaand gebruik positief worden bestemd en dat voldoende ontplooiingsmogelijkheden worden toegemeten (Bosma e.a., 2010). Plannen voor een geheel nieuwe inrichting of een geheel nieuwe functie voor een gebied kunnen reden zijn voor het wegbestemmen van bestaande bebouwing of bestaand gebruik. Bijvoorbeeld een situatie waarbij een agrarisch bedrijf moet wijken voor een nieuwe woonwijk of dat woningen moeten wijken voor een nieuwe weg (Bosma e.a., 2010). Bij het wegbestemmen zal moeten worden aangetoond dat de nieuwe bestemming noodzakelijk en wenselijk is.

Op grond van het Bro moeten tegenwoordig in elk bestemmingsplan standaard overgangsbepalingen worden opgenomen voor bestaand gebruik en bestaande bebouwing. Deze bepalingen moeten voorkomen dat bestaande situaties plotseling moet worden beëindigd, doordat een nieuw bestemmingsplan in werking treedt. Daarnaast moeten deze bepalingen voorkomen dat een bepaalde bestaande situatie verder van het beoogd gebruik gaat afwijken dan al het geval was (Bosma e.a., 2010).

1.5.2 BESTEMMINGOMSCHRIJVING

Voor elke afzonderlijke bestemming is in de regels van een bestemmingsplan een bestemmingsomschrijving, ook wel doeleindenomschrijving, opgenomen op basis van artikel 3.1.3 Bro. In deze omschrijving is kort weergegeven voor welke doeleinden de desbetreffende bestemming bedoeld is. Deze omschrijving is van belang om te bepalen of een bepaald gebruik nu wel of niet binnen een bepaalde bestemming past.

Bebouwingsregels; in de bebouwingsregels van het bestemmingsplan is vastgelegd of, en in welke mate, op een bepaalde locatie bebouwing is toegestaan. Bijvoorbeeld het maximum bouwhoogte en hoe groot de maximaal te bebouwen oppervlakte is. In het bestemmingsplan kan een afwijkingsmogelijkheid worden opgenomen om

bijvoorbeeld een woning met 10% te kunnen uitbreiden. De eigenaar van de woning kan slechts eenmalig gebruik maken van deze afwijkingsmogelijkheid, doordat in het bestemmingsplan een anti-dubbeltelbepaling is opgenomen (Bosma e.a., 2010).

Gebruiksregels; deze hebben tot doel om met de bestemming strijdig gebruik uit te sluiten. Artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo bevat een algemeen verbod om gronden met een bepaalde bestemming in strijd met die bestemming te gebruiken, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

1.6 MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN

Het bestemmingsplan is bedoeld om de ruimtelijke ordening binnen de gemeente te regelen. Vaak wordt geprobeerd om via het bestemmingsplan ook andere beleidsdoelen te bereiken. Gemeenten zetten bijvoorbeeld het instrument van het bestemmingsplan geregeld in voor andere beleidsdoeleinden dan de ruimtelijke ordening. Ook hier gaat het om de vraag: wat valt nog wel onder de goede ruimtelijke ordening van artikel 3.1 Wro en wat niet? De kern is dat vastlegging slechts mag indien hiermee een goede ruimtelijke ordening mee wordt gediend. Aangezien het doel van het bestemmingsplan is het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening van het gebied waarover het plan zich uitstrekt, kan het bestemmingsplan ook alleen voor dat doel gebruikt worden. Wordt de bevoegdheid wel voor een ander doel gebruikt, dan is sprake van misbruik van bevoegdheid oftewel détournement de pouvoir (van Velsen en Arents, 2010).

1.7 GRONDPOLITIEK

Het grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Grondbeleid kan onderscheiden worden in actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf gronden verwerft en ontwikkelt, en faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid probeert de gemeente afspraken te maken met een projectontwikkelaar die de gronden voor eigen rekening gaat exploiteren. Een trend sinds de jaren tachtig is dat steeds meer gronden werden verworven door particuliere projectontwikkelaars. Hierdoor kregen gemeenten een minder dominante positie. Om te voorkomen dat gemeenten deze regiefunctie niet goed kan uitvoeren, bestaat een aantal instrumenten om de grond (alsnog) in handen te krijgen (van Velsen en Arents, 2010). Dit zijn de onteigening op grond van de Onteigeningswet (Ow) en aankoop van gronden op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

1.8 PLANSCHADE

Planschade is de schade die wordt geleden als gevolg van een bepaalde wijziging in het planologisch regime (Bosma e.a., 2010). Het bijzondere aan planschade is, dat deze is veroorzaakt door een op zichzelf rechtmatig overheidshandelen. Het staat vast, dat de overheid het recht heeft regelmatig het vigerende bestemmingsplan voor een bepaald gebied te herzien. Daarbij is het niet te vermijden dat wijzigingen soms ten koste zullen gaan van bestaande belangen. De gedachte achter de planschadevergoeding is, dat deze schade wordt vergoed zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd (Bosma e.a., 2010).

1.9 TOTSTANDKOMING

De Wet ruimtelijke ordening bevat een uitgebreide regeling voor de wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de voorbereidingsfase en anderzijds de formele bestemmingsplanprocedure. Het omslagpunt tussen beide fasen is het moment waarop een ontwerpbestemmingsplan formeel ter visie wordt gelegd en daarover bij de gemeenteraad zienswijzen kunnen worden ingediend. In de voorbereidingsfase verzamelt de gemeente meningen en opvattingen over het voorontwerp van het bestemmingsplan en zo nodig een milieueffectrapportage. In de formele bestemmingsplanprocedure start de rechtsbescherming (Bosma e.a., 2010).

1.9.1 VOORBEREIDINGSFASE

De Wro zegt inhoudelijk niets over de fase die voorafgaat aan de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan. In deze fase moet onderzoek, overleg en eventueel inspraak plaatsvinden. De onderzoeksverplichting vloeit voort uit artikel 3:2 Awb, namelijk een verplicht kennisvergaring omtrent relevante feiten en af te wegen belangen. In sommige gevallen moet eerst een milieueffectrapportage (m.e.r.) worden uitgevoerd voordat het ontwerp bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. In het milieueffectrapport dient de bestaande situatie te worden beschreven en dient te worden beschreven wat de gevolgen kunnen zijn van de voorgenomen activiteit. Voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan is een milieueffectrapportage onder meer vereist indien dit plan het eerste ruimtelijk plan is dat de bouw van minimaal 2.000 woningen mogelijk maakt in een aaneengesloten gebied buiten de bebouwde kom of minimaal 4.000 woningen binnen de bebouwde kom of indien het bestemmingsplan als eerste ruimtelijk plan in de aanleg van een bedrijventerrein van minimaal 150 hectare voorziet (Bosma e.a., 2010). Daarnaast moeten burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van het bestemmingsplan, waar nodig, overleg plegen met andere betrokken overheden en overheidsdiensten, zo bepaald artikel 3.1.1 van het Bro. De bedoeling van het vooroverleg is vooral om de opstellers van het plan tijdig de mogelijkheid te geven het plan desgewenst aan opmerkingen van andere overheden aan te passen (Bosma e.a., 2010). Tenslotte is het voeren van inspraak ter voorbereiding van ruimtelijke plannen of van herzieningen daarvan geen verplichting meer op grond van de Wro. Desondanks heeft een aantal gemeenten deze inspraakverplichting wel opgenomen in de gemeentelijke Inspraakverordening, die in dat geval dan ook in acht moet worden genomen (Bosma e.a., 2010).

1.9.2 FORMELE PROCEDURE

De formele planprocedure begint met de tervisielegging van een ontwerpbestemmingsplan. Er hoeven vervolgens nog maximaal twee stations te worden gepasseerd.

- Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad, waarbij naar aanleiding van naar voren gebrachte zienswijzen al dan niet wijzigingen worden aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan;
- Indien tegen het vaststellingsbesluit beroep wordt ingesteld volgt de beslissing van de ABRvS over een dergelijk beroep.

Procedure bestemmingsplan	
Kennisgeving voornemen tot het opstellen van een bestemmingsplan met ontwikkelingen. Eventueel mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen.	termijn weken
Opstellen bestemmingsplan: - bestemmingen (geometrisch bepaald), regels en toelichting; - overleg wettelijke overlegpartners; - communicatie met maatschappelijke organisaties en burgers.	
Terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan (afdeling 3.4 Awb) gedurende 6 weken: - mogelijkheid van zienswijzen voor een ieder, ook voor overlegpartners; - in geval van versnelde onteigening kennisgeving aan o.a. geregistreerde eigenaren.	6
Besluit tot vaststelling binnen 12 weken na terinzagelegging: - mededeling aan indieners zienswijzen.	12
Bekendmaking besluit tot vaststelling bestemmingsplan: - binnen 2 weken na vaststelling; - binnen 6 weken na vaststelling, indien door gedeputeerde staten of de inspecteur een zienswijze is ingediend en deze niet is overgenomen of indien bij de vaststelling wijzigingen in het plan zijn aangebracht, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten of de inspecteur; - binnen 7 weken na vaststelling, indien gedeputeerde staten of de minister een reactieve aanwijzing hebben gegeven.	2-7
Bestemmingsplan ligt na bekendmaking 6 weken ter inzage. Gedurende deze termijn mogelijkheid van beroep bij de Afd. bestuursrechtspraak Raad van State. Uitspraak binnen 12 maanden.	6
Bestemmingsplan treedt in werking na afloop van de beroepstermijn of – indien gedurende de termijn beroep is ingesteld en om een voorlopige voorziening is verzocht – op het moment dat op het verzoek is beslist. Geen inwerkingtreding voor zover het een onderdeel betreft waarop een reactieve aanwijzing van toepassing is.	

Figuur 1.1 Procedure bestemmingsplan (Bron: RBOI)

1.10 ONDERZOEKSGEGEVENS

Aan het opstellen van een bestemmingsplan, gaan vele onderzoeken vooraf. Deze onderzoeken vormen de basis van het bestemmingsplan en worden gebruikt om invulling te geven aan plangebieden.

1.10.1 INVENTARISATIE

Tijdens de inventarisatie van de onderzoeksgegevens worden alle relevante gegevens over het plangebied verzameld. Alle beschikbare beleidsplannen die ontwikkeld zijn op de verschillende beleidsvelden worden samengebracht. Het gaat hierbij om de gemeentelijke structuurvisie, buitenwettelijke structuurvisies, verkeerscirculatieplannen, natuurontwikkelingsplannen, wijkontwikkelings- of wijkbeheersplannen,

groenplannen of waterplannen. De ruimtelijk relevante onderdelen uit die verschillende beleidsstukken vormen de input voor het op te stellen ruimtelijk beleid voor het plangebied.

Het resultaat van de inventarisatiefase moet tenminste bestaan uit voldoende kennis en inzicht over de volgende onderwerpen:

- Ruimtelijk relevant gemeentelijk, provinciaal en rijksbeleid;
- Vigerend bestemmingsplan en aangrenzende bestemmingsplannen;
- De begrenzing van het plangebied;
- Aanwezige functies, voorzieningen en groen- en waterstructuren in het plangebied
- De situering en hoogte van de aanwezige bebouwing in het gebied;
- Bodemkwaliteit;
- Aanwezigheid van planologische relevante leidingen;
- Monumenten en cultuurhistorische en archeologische informatie;
- Aanwezigheid van ecologische waarden;
- Milieugevolgen van aanwezige bedrijvigheid;
- Eventuele nieuwe ontwikkelingen in het plangebied;
- Aanwezige onderzoeken in verband met nieuwe ontwikkelingen.

Als voldoende informatie bekend is over de bovenstaande onderwerpen, kan de volgende stap in de voorbereidingsfase worden gezet. Deze bestaat uit de risicoanalyse, waarin wordt onderzocht welke risico's er in het bestemmingsplangebied zijn (van Velsen en Arents, 2010).

1.10.2 RISICOANALYSE

Het nieuwe bestemmingsplan en het daarin vastgelegde ruimtelijke beleid moet uitvoerbaar zijn. Voor het bestemmingsplan daadwerkelijk wordt opgesteld, zal onderzocht moeten worden welke risico's aan de uitvoering van het plan kleven en, als er dan ook sprake is van bedreigingen, op welke wijze deze kunnen worden beperkt dan wel worden weggenomen. In deze fase moet bij nieuwe ontwikkelingen rekening worden gehouden met de provinciale belangen, kortom wat is het standpunt van de provincie ten aanzien van het plan. Door deze provinciale belangen in kaart te brengen, kan de gemeente in het uiterste geval rekening houden met een reactieve aanwijzing. Naast deze provinciale belangen moet het bestemmingsplan dat nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt ook financieel uitvoerbaar zijn. In het bestemmingsplan moet deze uitvoerbaarheid worden aangetoond. Voor nieuwe ontwikkelingen zal in principe een sluitende exploitatieopzet beschikbaar moeten zijn. Als laatste is het van belang bij nieuwe ontwikkelingen te kijken of het plan maatschappelijke weerstand kan oproepen. Bij de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan zal een inschatting gemaakt moeten worden in hoeverre de met het bestemmingsplan beoogde ruimtelijke ingreep kan leiden tot protesten uit de directe omgeving. Daarbij moet vooral gekeken worden of de kans bestaat dat deze protesten genoeg gewicht in de (politieke) schaal leggen om plannen uit of af te stellen. Om een dergelijke inschatting te kunnen maken, is het zaak om de wensen van de bevolking en andere belanghebbenden in het plangebied goed in beeld te brengen. Voorafgaand aan het opstellen van een bestemmingsplan moet het gemeentebestuur goed in beeld hebben welke problemen in het plangebied spelen en in hoeverre het bestemmingsplan het meest geschikte instrument is om deze problemen op te lossen. Daarbij kunnen de risico's worden beperkt door middel van een goede en tijdige communicatie met de bevolking over het doel en de mogelijkheden van het bestemmingsplan. De nieuwe Wro gaat min of meer uit van vroegtijdige burgerparticipatie (van Velsen en Arents, 2010).

1.10.3 OVERIGE ONDERZOEKEN

Naast de startnotitie moeten er nog meerder onderzoeken worden uitgevoerd. Deze zullen kort worden weergegeven (van Velsen en Arents, 2010):

- Milieueffectrapportage; de voornaamste doelstelling van het instrument is om de milieugevolgen integraal een volwaardige plaats te geven in de bestuurlijke besluitvorming.
- Geluid (vekeers-, spoorweg en industrielawaai); voor een bestemmingsplan moet inzichtelijk worden gemaakt welke geluidsbronnen in het plangebied aanwezig zijn en wat de geluidsbelasting is voor woningen en andere geluidsgevoelige functies.
- Luchtkwaliteit; in de nieuwe Richtlijn luchtkwaliteit zijn grenswaarden opgenomen die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van bestemmingsplannen. Met behulp daarvan kan getoetst worden of het beleid voldoende effectief is en of eventueel aanvullend beleid kan of moet worden ontwikkeld.
- Externe veiligheid; hierbij gaat het om de kansen, de kans dat er een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt met een bepaald effect.
- Kabels, leidingen en bodem; kabels en leidingen worden in het bestemmingsplan opgenomen als dubbelbestemmingen. Daarnaast is het bij het toekennen van bestemmingen aan gronden van belang om te weten wat de kwaliteit van de bodem is.
- Waterhuishouding; in het kader van de totstandkoming van een bestemmingsplan houdt de verplichting tot het opstellen van een watertoets in, dat in een vroegtijdig stadium van de planvorming overleg plaatsvindt met de waterbeheerder over de consumptie van het nieuwe ruimtelijke plan ten aanzien van de waterhuishouding en de te nemen waterhuishoudkundige maatregelen.
- Natuurbescherming; het vaststellen van een bestemmingsplan kan gevolgen hebben voor natuurgebieden waarvoor op grond van nationale of internationale regelgeving of nationaal beleid een speciaal beschermingsregime geldt (gebiedsbescherming). Het op grond van het bestemmingsplan toegelaten gebruik mag er niet toe leiden dat hierdoor de te beschermen waarden van een bepaald gebied of bepaalde planten- en diersoorten worden aangetast.
- Cultuurhistorie; in een bestemmingsplan moet verantwoording worden afgelegd op welke wijze met de in het plangebied aanwezige cultuurhistorische waarden wordt omgegaan.
- De Interimwet stad-en-milieubenadering; met deze wet wordt functiemenging en –concentratie beoogd, met waarborgen voor het scheppen en handhaven van een goede leefomgeving.

2.1 RAAD VAN STATE LAAT BESTEMMINGSPLAN KENNISCAMPUS LEEUWARDEN GROTENDEELS IN STAND

Woensdag 16 februari 2011, Nederlands Juridisch Dagblad

ABRvS Den Haag - De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de provinciale goedkeuring van het bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark' van de gemeente Leeuwarden grotendeels in stand gelaten. Dat volgt uit een uitspraak van vandaag (16 februari 2011) in een zaak die de Vereniging leefbaar Rengerspark tegen de provincie had aangespannen. Tegen de uitspraak van de Raad van State is geen hoger beroep mogelijk.

De Raad van State onthoudt goedkeuring aan een strook grond van 140 bij 40 meter direct ten zuiden van de onderwijsgebouwen van de Stenden Hogeschool en de Noordelijke Hogeschool Nederland. In het plan is bepaald dat deze strook niet alleen voor onderwijsdoeleinden mag worden gebruikt, maar ook voor woningbouw.

Naar het oordeel van de Raad van State is deze zogenoemde wijzigingsbevoegdheid 'zodanig ruim geformuleerd dat onduidelijk is onder welke voorwaarden' daarvan gebruik mag worden gemaakt. Verder is niet helder welke gevolgen de woningbouw voor de omgeving zou kunnen hebben.

Dit is in strijd met de rechtszekerheid, aldus de hoogste bestuursrechter. Ook de globale bestemming voor het evenemententerrein ten noorden van het Rengerspark is in strijd met de rechtszekerheid.

Het plan bevat naar het oordeel van de Raad van State ten onrechte geen voorschriften over het aantal evenementen per jaar en de maximale hoeveelheid bezoekers per evenement. Op deze punten is het beroep van de vereniging gegrond verklaard en moet de gemeente Leeuwarden het bestemmingsplan aanpassen.

De Raad van State heeft in de uitspraak verder bepaald dat de gemeente in de tussentijd het evenemententerrein mag gebruiken. Deze tijdelijke voorziening vervalt in ieder geval na één jaar of op het moment dat de gemeente de voorschriften voor het evenemententerrein in een aangepast bestemmingsplan heeft aangescherpt.

Met het bestemmingsplan willen de provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden een kenniscampus ontwikkelen naast het Rengerspark. Op de campus staan inmiddels al twee nieuwe onderwijsgebouwen voor de Stenden Hogeschool en de Noordelijke Hogeschool Nederland.

Verder is er plaats voor studentenwoningen, kennisgerelateerde bedrijven en een evenemententerrein. Op de nieuwe campus gaan uiteindelijk 16.000 studenten en 2.000 medewerkers wonen, werken en studeren.

LJ Nummer BP4728

2.2 STREEP DOOR NIEUWBOUW ZUIDPLASPOLDER

Woensdag 10 augustus 2011, www.binnenland.nieuws.nl

(Novum) - De aanleg van een groot aantal woningen en de bouw van een nieuw dorp in de Zuid-Hollandse Zuidplaspolder gaat voorlopig niet door. De Raad van State heeft de bestemmings- en exploitatieplannen woensdag grotendeels naar de prullenbak verwezen.

Zuidplas heeft plannen voor grootschalige gebiedsontwikkeling in de Zuidplaspolder. Zo wil de gemeente ruim 5300 woningen bouwen en het zogeheten Ringvaardorp aanleggen - goed voor maximaal tienduizend woningen. Ook moet er ruimte komen voor glastuinbouw, nieuwe bedrijven, wegen en natuur.

Tegen deze plannen was een door groot aantal organisaties en particulieren bezwaar aangetekend bij de Raad van State. Die oordeelt dat de bestemmings- en exploitatieplannen aan alle kanten rammelen; ze zijn deels of geheel vernietigd. De bezwaren zijn divers. Zo is onvoldoende rekening gehouden met een varkenshouderij in de buurt, waardoor onduidelijk is of bewoners van 1500 woningen niet in de stank zitten. Voor het Ringvaardorp geldt dat de gemeenteraad niet duidelijk heeft gemaakt hoe het dorp zich zal ontwikkelen.

Voor de bouw van 750 woningen in Moerkapelle-Oost heeft de gemeente verzuimd geluidsonderzoek te laten uitvoeren. In dit geval krijgt Zuidplas drie maanden de tijd om de gebreken in dit bestemmingsplan te herstellen, dan volgt een definitieve uitspraak.

2.3 PROVINCIAAL INPASSINGSPLAN BUITENRING PARKSTAD LIMBURG

www.buitenringparkstad.nl

De Buitenring Parkstad Limburg zal een volledige ringweg gaan vormen rondom de regio Parkstad Limburg. De hierbij betrokken gemeenten zijn Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken en Schinnen. Daarnaast komt er aan de zuidkant, in Duitsland, een nieuwe weg, de B258n, die de Buitenring zal verbinden met de L232. Zo ontstaat een hechtere schakel tussen Parkstad Limburg en de regio Aachen. De Buitenring wordt een volwaardige autoweg. Hij krijgt 2 rijbanen, waarbij elke rijbaan 2 rijstroken zal tellen. De Buitenring heeft straks een maximumsnelheid van 100 km per uur (buiten bebouwde kom). De aanleg van de Buitenring gaat tevens gepaard met het verbeteren van de provinciale wegen N298, N299 en N300. Ook zullen nieuwe weggedeelten worden gerealiseerd, inclusief kruisingen en aansluitingen. Zo ontstaat een fijnmazig wegennet, met niet alleen een hoogwaardige verbinding r nd de regio (de beoogde Buitenring), maar ook een goede aansluiting op de hoofdverkeerswegen binnen Parkstad, waaronder de Binnenring Parkstad. Alle aan te leggen wegen waarborgen straks een goede bereikbaarheid van woonkernen, bedrijven en toeristische/recreatieve attracties in Parkstad. Kortom, de aanleg van de Buitenring zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van de aansluitingen op de (inter)nationaal en (inter)regionaal verbindende wegen. Daardoor verbetert substantieel de afwikkeling van het verkeer. Dat is gunstig voor de bereikbaarheid van Parkstad en de verkeersveiligheid in de regio. Daarnaast zal de Buitenring een welkome bijdrage leveren aan de ruimtelijke structuur van Parkstad, de leefbaarheid in de woonkernen, alsook de economische en toeristische ontwikkelingsmogelijkheden binnen deze regio.

2.4 PROVINCIAAL INPASSINGSPLAN WATERDUNEN

www.loket.zeeland.nl

Het project Waterdunen combineert in het gebied tussen Breskens en Groede de verbetering en verhoging van de kustveiligheid (het is één van de acht Zwakke Schakels aan de Nederlandse kust). De kustversterking als onderdeel van Zwakke Schakels wordt gecombineerd met een grootschalig recreatie- en natuurontwikkeling. Dit levert een sociaal-economische impuls voor de streek op. Het project Waterdunen past binnen de doelstellingen van het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, waarin het stimuleren van de economie en de verbetering van de omgevingskwaliteiten zoals natuur, landschap, cultuurhistorie en de leef- en recreatieomgeving belangrijke pijlers zijn.

2.5 RAAD WAALWIJK 'BEVRIEST' EERSTE ZEINE

Zaterdag 15 oktober 2011, Brabants Dagblad

WAALWIJK - Waalwijk haalt alles uit de kast om de bouw van een distributiecentrum of supermarkt van EmTé in de Eerste Zeine tegen te houden. De gemeenteraad heeft daarom donderdagavond besloten de huidige situatie te bevriezen. Nieuwe bouwplannen zijn daardoor voor minstens één jaar kansloos. De gemeente gebruikt die periode om een nieuw bestemmingsplan voor het gebied op te stellen dat de komst van een distributiecentrum of supermarkt onmogelijk moet maken. Vanuit de buurt is veel weerstand tegen die plannen. Er ligt overigens nog wel een bouwaanvraag van groothandel Sligro (eigenaar van EmTé) voor de bouw van een distributiecentrum in de Eerste Zeine. Het college moet de aanvraag in behandeling nemen, omdat die al voor het bevroeringsbesluit werd ingediend. Hoe dat uitpakt is nog onduidelijk.

2.6 COLLEGE: BLIJVEN BOUWEN IN DELFT

4 november 2011, www.delft.nl

Het college van burgemeester en wethouders heeft onderzocht hoe de woningmarkt in Delft wordt beïnvloed door de economische crisis. Hierdoor dreigt ook in Delft de woningbouw fors te stagneren. Het college heeft de effecten van de crisis in beeld en onderneemt de komende tijd een aantal acties om het bouwen in de stad te stimuleren.

Voor een vitale stad als Delft is het van groot belang om te blijven ontwikkelen. Zo blijft de stad aantrekkelijk om in te wonen en te werken. Een vitale stad biedt alle inwoners goede voorzieningen en woningen. Niet alleen voor ouderen en studenten, maar ook voor de grote groep inwoners daar tussen in. Voor een gezonde lokale economie is het van groot belang (jonge) mensen aan de stad te binden en ze in de stad te houden. Het college wil dat inwoners hun volledige 'wooncarrière' in Delft kunnen maken.

Naast prioritering van projecten moet er meer ruimte komen voor vraaggericht bouwen: woningen voor studenten, starters en huishoudens met een inkomen vanaf € 33.000 en woningen uit het hogere segment vanaf drie ton. Het college stimuleert particulier opdrachtgeverschap, al dan niet in collectief verband. Verder wil het college in plaats van gedetailleerde bestemmingsplannen toe naar meer globaal bestemmen. "Er moeten kaders blijven voor behoud van kwaliteit, maar wel met meer ruimte voor inbreng van ontwikkelende partijen. Voor de Stadsbouwmeester is hier een belangrijke rol weggelegd", aldus het college.

Op 18 november organiseert het college de conferentie 'Delft bouwt'. Samen met partners in de stad worden de voorstellen van het college besproken en wordt samen gezocht naar verschillende manieren om te blijven bouwen in Delft.

2.7 VASTGOEDMARKT SYMPOSIUM

Op donderdag 13 oktober 2011 organiseerde Vastgoedmarkt in Utrecht het symposium 'Nieuwe perspectieven voor locatieontwikkeling; naar duurzame businesscases voor markt en overheid'. Onderdeel was een exclusieve excursie naar het stationsgebied van Utrecht, de grootste binnenstedelijke ontwikkeling van Nederland.

Een keur aan deskundige sprekers nam de deelnemers mee naar nieuwe perspectieven voor de locatieontwikkeling van morgen en gevolgen voor hun praktijk. Met o.a. Joost Beunderman (Urhahn Urban Design), Astrid Sanson (Stadsontwikkeling gemeente Rotterdam), Rob Vester (Syntrus Achmea Vastgoed), Paul Rutte (NS Poort Ontwikkeling), Pim Venema (Projectorganisatie Stationsgebied gemeente Utrecht), Robert van Ieperen (Fakton), Bob Jansen (Lingotto), Paul Oudeman (Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam), Edwin Buitelaar (Planbureau voor de Leefomgeving), Menno Overtoom (Corio Vastgoedontwikkeling BV), Harry van Dongen (gemeente Delft), Arjen Knoester (Stadsontwikkeling gemeente Rotterdam), Vincent van Valen (Van Omme & De Groot).

De kredietcrisis, de teruglopende woningmarkt en bezuinigingen bij gemeenten hebben de afgelopen tijd grote gevolgen gehad voor de praktijk van vastgoed- en locatieontwikkeling. Een nieuwe realiteit heeft zich aangediend waarin meer dan ooit tevoren businesscases kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Gemeenten en ontwikkelaars hebben de balans opgemaakt en beperken hun keuzes tot levensvatbare projecten. Deze nieuwe realiteit heeft ook het debat aangezwengeld over meer fundamentele vragen rond de toekomst van locatieontwikkeling. Samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen én het vinden van nieuwe allianties zijn daarbij een cruciale succesfactor.

Vastgoedmarkt leverde met dit symposium een bijdrage aan het debat over nieuwe perspectieven voor de locatieontwikkeling van morgen en gevolgen voor de praktijk. De volgende actuele vragen kwamen daarbij aan de orde: De transitie die de vastgoed- en ontwikkelingsmarkt moet doormaken is niet alleen een zaak van economische en financiële factoren. Locatieontwikkeling moet weer écht vanuit de vraag worden benaderd. Hoe organiseer je bij daarbij de rol van de gebruikers en het geld? En hoe ziet de ontwikkelaar van de toekomst er dan uit? Is het tijdperk van grootschalige projecten voorbij en is de tijd aangebroken voor meer kleinschaligheid en flexibiliteit in de projectontwikkeling? Met welke argumenten selecteren partijen welke plannen wel en niet doorgaan? En hoe krijgen overheden en marktpartijen projecten vervolgens samen van de grond? Kunnen gemeenten blijven vasthouden aan het veelal risicovol gebleken actieve grondbeleid of is het tijd voor een meer faciliterend grondbeleid?

Naast debatten over bovenstaande vragen kregen de deelnemers handvatten voor het ontwikkelen van duurzame businesscases voor locatieontwikkeling. De middag stond in het teken van projecten in de praktijk. Met direct betrokkenen van de gemeente Utrecht, NS Poort en Corio maakten de deelnemers een ronde langs projecten in het Utrechtse stationsgebied, dé bouwput van Nederland en een boeiende case voor vastgoed- en locatieontwikkeling. De dag werd afgesloten met de best practice Newport Nesselande (Winnaar NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2011) over de succesfactoren van samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen.

2.8 HET NIEUWE WINKELN VEREIST FLEXIBEL BESTEMMINGSPLAN

www.wikistedia.nl

Het nieuwe winkelen wordt anders. Daar zijn ontwikkelaars, beleggers, stedenbouwkundigen en architecten het inmiddels wel over eens. Om in de toekomst de consument te kunnen blijven bedienen, is het noodzakelijk dat bestemmingsplannen flexibeler worden. Zo moet het enerzijds gemakkelijker worden om een winkel te openen en aan de andere kant ook om er één te sluiten. “Als een winkel op een bepaalde plek niet rendabel is, sluit hem dan en zoek een andere functie voor de ruimte”, zegt René Vierkant, directeur winkelbeleggingen bij Syntrus Achmea Vastgoed.

Vierkant ging vanmiddag op de Provada in gesprek met Markus Konings oprichter en directeur van Sandenburg Concept Creation, met Heino Vink, CEO van ontwikkelaar Multi Vastgoed en met Floortje Dessing, bekend van BNN 3 op reis, maar vandaag vooral als mode-ondernemer met haar fair fashion winkel Nukuhiva.

Volgens Vierkant is het belangrijk om samen met gemeenten te kijken naar alternatieve herontwikkelingsmogelijkheden. “We moeten echt buiten kaders gaan kijken. Ook in combinatie met wonen en zorg. Op plekken in de binnenstad waar sommige winkels geen toekomst hebben moeten we deze uit de voorraad nemen. Deze panden zijn vaak in de aanloopstraten en lenen zich uitstekend voor wonen. Vooral voor ouderen zijn dit prachtige plekken met alle voorzieningen in de buurt. Bovendien neemt nu met de vergrijzing de behoefte aan ouderenhuisvesting alleen maar toe.”

Volgens Heino Vink houdt de ontwikkeling van een stad nooit op. “In de stad van 2030 zijn functies wonen, werken en winkelen niet meer zo strikt gescheiden. Wij zijn onder meer bekend van de Koopgoot in Rotterdam en van de binnenstad van Maastricht. Maar wij hebben onlangs ook de binnenstad van Hardenberg een nieuw gezicht gegeven. We hebben eerst gekeken waar de bewoners behoefte aan hebben. Daarbij hebben we verder gekeken dan louter naar winkels. De stad had een plein nodig. Een plein waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, een kop koffie kunnen drinken en anderszins kunnen recreëren. Winkels alleen zijn niet voldoende om mensen naar een stad te trekken.”

Ook Markus Konings zegt dat de wereld er in 2030 heel anders uitziet. Niet alleen de fysieke winkel verandert, ook onze huizen zien er in de toekomst van binnen heel anders uit. “Zo zal de koelkast niet alleen meer zijn om levensmiddelen koel te bewaren maar ook om nieuwe levensmiddelen online te bestellen. De koelkast ‘ziet’ wat op is en plaatst zelf de bestelling. De koelkast wordt veel slimmer en wordt straks gebruikt als communicatiemiddel. Ook wat we erin stoppen verandert. Eten we nu nog kaas als snack, in 2030 zijn dat insecten.”

2.9 TERUG NAAR EEN BESTEMMINGSPLAN ZOALS HET BEDOELD IS

www.latenwenederlandmooiermaken.nl

De ruimtelijke ordening moet terug naar het bestemmingsplan zoals het bedoeld is: om de ergste rotzooi te ontwijken. Er moet teruggegrepen worden op 'zoneringsmodellen', waarbij kavels flexibele bestemmingen krijgen, binnen grenzen. Kavels krijgen nu vaak al meerdere bestemmingen. Dat moet voor reeds gebouwde omgeving ook gaan gelden. Panden moeten bij het vaststellen van het bestemmingsbeleid meerdere bestemmingen krijgen. Hieraan moet gekoppeld worden dat de overheid flexibiliteit afdwingt in het bouwen, zodat ontwikkelaars en bouwers rekening houden met verschillende ontwikkelingen.

Het flexibiliseren van het bestemmingsbeleid is een aanzienlijke politieke opgave. Het bestemmingsbeleid is een van de heilige huisjes van de ruimtelijke ordening in Nederland. De vaste bestemmingen geven een gevoel van zekerheid voor bewoners en gebruikers. Zoals hiervoor geschetst zijn dit echter schijnzekerheden, omdat de markt op vraag gestuurd wordt.

De Methode Gemert-Bakel



Meer informatie

Mocht u na het lezen van deze beknopte weergave meer informatie willen, neem dan gerust contact op met een van de contactpersonen van de samenwerkende partijen. Zij staan u met plezier te woord.

Gemeente

Gemert-Bakel
Carry van den Biggelaar,
medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling
Carry.vandenbiggelaar@gemert-bakel.nl

SRE Milieudienst

Wouter van Pernis,
teamcoördinator,
w.vanpernis@milieudienst.sre.nl

Ordito BV Resultaat

In Recht en Ruimte
Marcel Koertshuis,
adviseur,
mk@ordito.nl
Richard Schoffeleers,
adviseur,
rs@ordito.nl



"De nieuwe Wet ruimtelijke ordening moest procedures stroomlijnen en korter maken. Het zou mogelijk zijn om bestemmingsplannen binnen een halfjaar aan te passen. Dát heb ik goed in mijn oren geknoopt en niet meer losgelaten. Wij hebben dat nu als basisfilosofie binnen onze gemeente toegepast."

Harrie Verkampen
wethouder Ruimtelijke Ordening

Bestemmingsplanwijzigingen binnen een halfjaar aanpassen. Dat moest de nieuwe Wet ruimtelijke ordening mogelijk maken. In Gemert-Bakel is dat gelukt. **We noemen het de Methode Gemert-Bakel.** Een werkwijze die zo effectief en efficiënt mogelijk initiatieven waarbij een bestemmingsplanwijziging vereist is, afhandelt. Daarbij is het instrument 'projectbesluit' losgelaten.

De Methode Gemert-Bakel heeft de gemeente Gemert-Bakel ontwikkeld samen met SRE Milieudienst en Ordito BV. De visie van de gemeente is in een handboek uitgewerkt. De eerste bestemmingsplanwijzigingen zijn inmiddels met de nieuwe methode begeleid.

De nieuwe werkwijze is onderdeel van het Handboek bestemmingsplanherziening van de gemeente Gemert-Bakel. Daarin zijn opgenomen:

- A. Beschrijving van de Methode Gemert-Bakel
- B. Formulieren en voorbeelddocumenten:
 - toetsingsformulier initiatief;
 - overzicht van informatie mee te geven aan een initiatiefnemer;
 - standaardopzet bestemmingsplan;
 - aanvraagformulier principeplan;
 - voorbeeldbrief principe-uitspraak;
 - voorbeeld plan van aanpak actualisatie bestemmingsplan;
 - actualisatie- en beheersprogramma bestemmingsplannen.

Elke gemeente kan naar eigen inzicht de Methode Gemert-Bakel en het handboek aanpassen.



De Methode Gemert-Bakel op hoofdlijnen

I. Informele fase

A. Initiatiefnemer komt bij gemeente

Een initiatiefnemer dient een principeplan in en maakt daarbij gebruik van het aanvraagformulier principeplan. Alle benodigde gegevens staan hierop ingevuld. De zaakbeheerder, de behandelend ambtenaar, kan het plan meteen voor de eerste keer toetsen. Een gesprek of een aanvulling van gegevens kan daarna nodig zijn.

Het gaat hierbij niet om een formele aanvraag. Daarvan is de initiatiefnemer op de hoogte gesteld. De Wet boete en beroep is dan ook niet van toepassing.

B. B&W neemt standpunt in

De zaakbeheerder doet een voorstel aan het college. B&W beslist of hij het ambtelijke advies overneemt. Gaat B&W akkoord, dan ontvangt de initiatiefnemer een brief met de voorwaarden en het tijdsplan voor de bestemmingsplanwijziging. Wijst B&W het voorstel af, dan ontvangt de initiatiefnemer een gemotiveerde afwijzing.

C. Initiatiefnemer onderneemt actie

Als B&W instemt met het voorstel is de initiatiefnemer weer aan zet. Hij dient:

- voor zijn plan draagvlak in de buurt te creëren;
- afspraken te maken over de planschade;
- bepaalde stukken aan te leveren: een bestemmingsplantoelichting en de vereiste onderzoeken.

De initiatiefnemer moet deze zaken voor een bepaalde datum regelen. Anders gaat zijn plan pas in de daarop volgende bestemmingsplancyclus mee.

II. Formele fase

A. Aanleveren ontwerpbestemmingsplan door Accountbureau

De zaakbeheerder heeft alle stukken (bestemmingsplantoelichting en benodigde onderzoeken) ontvangen. Al deze stukken worden verwerkt tot één ontwerpbestemmingsplan, dat ook een planverbeelding en planregels bevat. Het ontwerpbestemmingsplan gaat ter instemming naar B&W.

B. Vooroverleg

Het ontwerpbestemmingsplan komt tijdens vooroverleg met provincie, VROM Inspectie en waterschap aan de orde. De gemeente heeft tweemaandelijks overleg met elk van deze instanties.

C. B&W informatiebijeenkomst

In de gemeente Gemert-Bakel informeert B&W met een presentatie over het ontwerpbestemmingsplan de gemeenteraad tijdens zogeheten 'B&W informatiebijeenkomsten'.

D. B&W besluit tot start procedure

Vooroverleg en de informatiebijeenkomst kunnen leiden tot aanpassingen van het ontwerpbestemmingsplan. Aansluitend besluit B&W tot het opstarten van de formele procedure en de ter inzage legging voor de zienswijzeperiode.

E. B&W besluit tot vaststelling

Al tijdens de inzageperiode worden zienswijzen verwerkt. Na afloop kan de zaaknemer het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan dan ook vrij snel aan B&W ter instemming voorleggen.

F. Vaststelling door raad

De gemeenteraad stelt op voorstel van

B&W het bestemmingsplan vast. Voor plannen waartegen geen zienswijzen zijn ingediend en waarvoor een complete aanvraag bouwvergunning is ingediend, wordt aansluitend de bouwvergunning verleend. De initiatiefnemer wordt daarbij gewezen op het risico als hij eerder begint met bouwen dan na afloop van de beroeps- en bezwaartermijn.

Planning

De gemeente Gemert-Bakel heeft twee vaste toetsmomenten in het jaar, in april en oktober. Van daaruit is een planning voor alle tussenstappen in te vullen. Voor 2010 zien de twee cycli voor bestemmingsplanwijzigingen er als volgt uit:

April 2010 (voorjaar)

Procedurestap	Uiterlijke datum
Aanleveren ontwerpbestemmingsplan door AB	4 jan. 2010
Vooroverleg	1 feb. t/m 28 feb. 2010
B&W informatiebijeenkomst	4 feb. 2010
B&W besluit start procedure	30 mrt. 2010
Start inzageperiode	5 april t/m 17 mei 2010
B&W besluit vaststelling	8 juni 2010
Vaststelling door raad	23 juni 2010
Totale duur incl. vooroverleg	24 weken

Oktober 2010 (najaar)

Procedurestap	Uiterlijke datum
Aanleveren ontwerpbestemmingsplan door AB	28 juli 2010
Vooroverleg	16 aug. t/m 3 sept. 2010
B&W informatiebijeenkomst	9 sept. 2010
B&W besluit start procedure	28 sept. 2010
Start inzageperiode	4 okt. t/m 15 nov. 2010
B&W besluit vaststelling	30 nov. 2010
Vaststelling door raad	15 dec. 2010
Totale duur incl. vooroverleg	21 weken

BIJLAGE 4: RESPONDENTEN

- 1a. J.W. van Hoorn
Plantoetser
Gemeente Oldebroek
20 oktober 2011
- 1b. J. Steenhuis
Stedenbouwkundige
Gemeente Oldebroek
20 oktober 2011
2. D.D. Scarse
Beleidsontwikkelaar Ruimtelijke Ordening
Gemeente Epe
21 oktober 2011
3. M.V. Ter Braak
Adviseur
Gemeente Hattem
31 oktober 2011
4. H. Visser
Beleidsadviseur juridisch-planologische zaken
Gemeenten Nijkerk
7 november 2011
5. J. Riepma
Coördinator Ruimtelijke Ontwikkeling
Gemeente Nunspeet
10 november 2011
6. H. Maas
Planloog
Gemeente Harderwijk
14 november 2011
7. C. van den Biggelaar
Medewerker Ruimtelijke Ordening
Gemeente Gemert-Bakel
21 november 2011

BIJLAGE 5: INTERVIEWVRAGEN GEMEENTEN OP DE VELUWE

- Kennismaking en introductie onderzoek
- Bezwaar tegen opnemen gesprek?
- Toelichten achtergrond en opleiding

Interviewvragen:

1. Wie houden zich binnen de gemeente bezig met het opstellen van bestemmingsplannen?
 - 1a. Worden er nog andere mensen betrokken bij het opstellen van het bestemmingsplan?
2. Op basis van welke gegevens/onderzoeken wordt een plangebied binnen de gemeente ingevuld? (woningbouwopgave, woonvoorkeuren, leefstijlonderzoek, doelgroep)
 - 2a. Waarom wordt er gekozen voor deze gegevens? Is dit bijvoorbeeld standaard voorgeschreven?
 - 2b. Hoe vaak worden deze gegevens geactualiseerd en vindt u dit de juiste gegevens om het gemeentelijke woonprogramma op te baseren? Zou u dit nog anders willen zien?
 - 2c. Op welke manier laat de gemeente de plannen aansluiten op de dynamische markt?
3. Past de gemeente flexibiliteitmogelijkheden toe in het bestemmingsplan?
 - Uit te werken bestemmingen in planregels
 - Afwijkingsregels en/of nadere eisen
 - Wijzigingsbevoegdheid in de planregels
 - Tijdelijke omgevingsvergunning
 - Globaal eindplan
 - 3a. Wat waren de overwegingen binnen uw gemeente om flexibiliteit toe te passen (doel)?
 - 3b. Wat zijn de bezwaren tegen het toepassen van flexibiliteit in het bestemmingsplan?
 - 3c. Wat zijn volgens de gemeente de voor- en nadelen van de flexibiliteitmogelijkheden?
 - 3d. Het worden wel flexibiliteitmogelijkheden genoemd, maar ervaart de gemeente dit ook zo?
 - 3e. Vindt u dat deze mogelijkheden werken in de praktijk? Hoe zou u dit anders willen zien?
 - 3f. Mist de gemeente flexibiliteit in het bestemmingsplan? Waarin mist de gemeente dit?
4. Er is een spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, hoe kijkt u hier tegen aan?
 - 4a. Wanneer biedt een bestemmingsplan voldoende rechtszekerheid?
 - 4b. Hoe denkt u over de stelling: met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden? (Brochure overheid).
5. Van welke planvormen maakt de gemeente gebruik of gaat zij in de toekomst gebruik van maken? Gedetailleerd (ligt het eindbeeld vast), globaal met uitwerkingsplicht, globaal zonder uitwerkingsplicht (ligt geen eindbeeld vast) of een mengvorm van globaal en gedetailleerd?
 - 5a. Wat zijn de meeste voorkomende planvormen binnen de gemeente? Is dit nog afhankelijk van het type gebied of bestemming?
 - 5b. Naar welke planvormen gaat de voorkeur uit? En waarom?
 - 5c. Heeft de gemeente ervaring met globaal bestemmen? Wat zijn hun ervaringen?
 - 5d. Hoe lang duurt het proces van idee tot realisatie gemiddeld? Worden de voortrajecten als lang ervaren, zou dit sneller kunnen?
 - 5e. Wat vindt u van de werkwijze van de gemeente Gemert-Bakel? Deze herzien elk half jaar het bestemmingsplan, hebben hiervoor een handboek opgesteld.

6. Wat is uw visie/visie van de gemeente op het huidige bestemmingsplanbeleid?
 - 6a. Vindt u het bestemmingsplan passen in de huidige markt? Hoe zou dit volgens u beter kunnen?
 - 6b. Worden de veranderingen in het beleid als positief ervaren zoals de Wro en de Wabo?
 - 6c. Wat vindt u van de procedure van de totstandkoming van het bestemmingsplan? Wat zou u anders willen zien?
-
7. Is er behoefte aan de visie van marktpartijen en/of belanghebbenden bij het opstellen of herzien van bestemmingsplannen of eventuele samenwerking?
 - Afsluiten en bedanken voor tijd en mogelijkheid
 - Vragen naar precieze omschrijving functie en e-mailadres, om het onderzoek te verzenden (of visitekaartje).