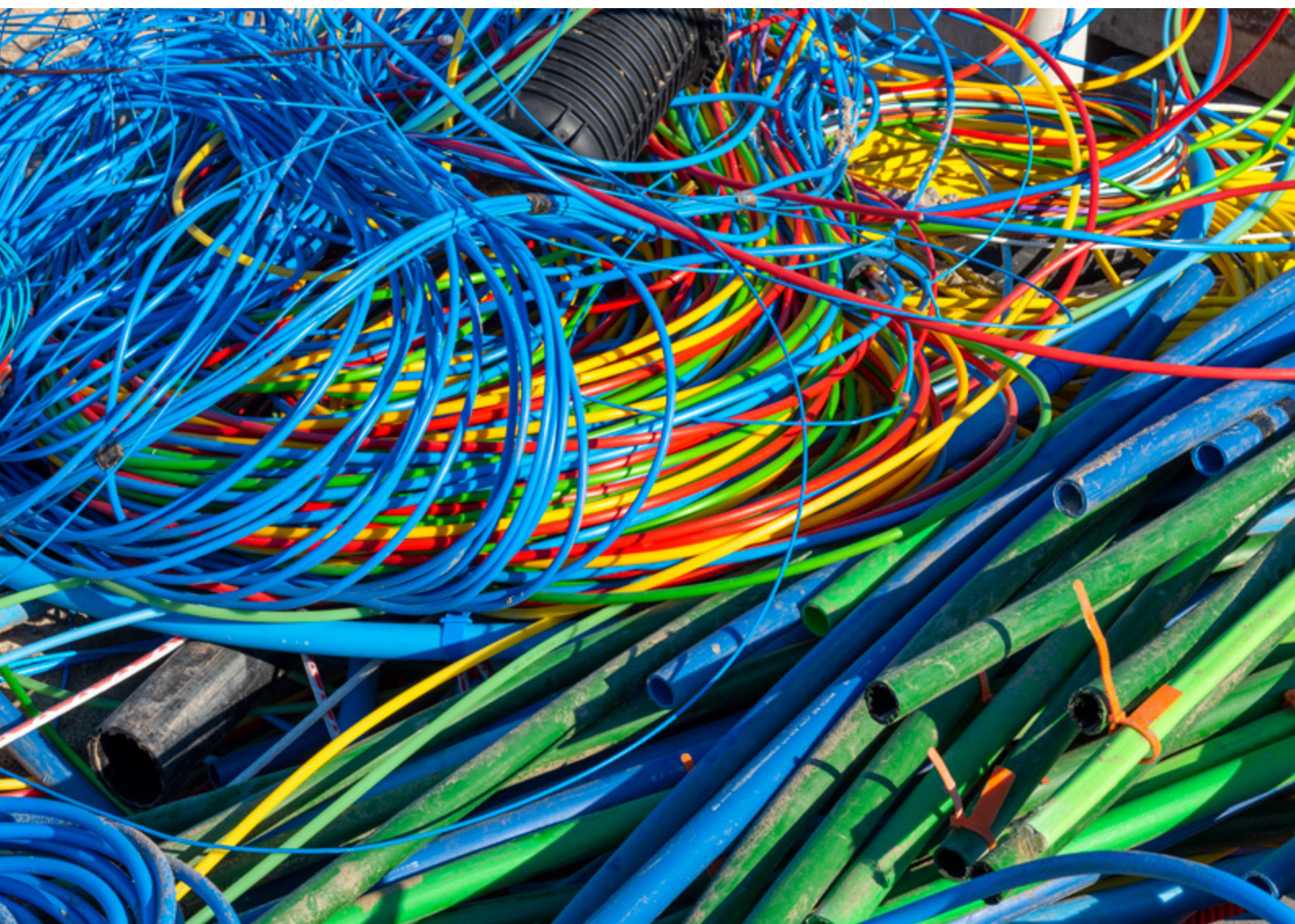




Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2017-2018



Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2017-2018

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	5
2	Foto's van de 'achterkant van de maan'	13
2.1	Het verlangen naar onbekende verten	13
2.2	De ontdekkingsreis	14
2.3	Voorbeeld Soesterberg-Noord	15
2.4	Voorbeeld de Binckhorst	18
2.5	Voorbeeld Oosterwold	20
2.6	Voorbeeld Mimosastraat	23
3	De Crisis- en herstelwet als proeftuin	27
4	Ontwikkelingen in het juridische kader	33
4.1	Veranderende omstandigheden	33
4.2	Aanpassing van het wettelijke kader van de Chw	34
4.3	Beroepszaken	35
4.4	Zes-maanden-termijn	36
4.5	Jurisprudentie bijzondere voorzieningen	39
5	Voortgang bijzondere voorzieningen – een overzicht	41
5.1	De toepassing van de bijzondere voorzieningen van de Chw	41
5.2	Gemeenten en Chw	42
5.3	Verschillende regimes, regeldruk, bestuurlijke lasten en steun van het Rijk	43
5.4	Projectuitvoeringsbesluit	46
5.5	Lokaal project met nationale betekenis	47
6	Ontwikkelingsgebieden	49
6.1	Extra manoeuvreerruimte in lastige gebieden	49
6.2	Aantal ontwikkelingsgebieden	50
6.3	Voortgang	50
6.4	Enkele resultaten	52
7	Duurzame innovatieve experimenten	57
7.1	Wijziging Crisis- en herstelwet	57
7.2	Overzicht van alle duurzame innovatieve experimenten	59
7.3	Experimenten met nieuwe technieken	59
7.4	Experimenten met bouwen	60
7.5	Cluster 'duurzaam innovatief experiment met zonnevelden'	67
7.6	Experimenten voor één aspect / flexibele plannen	69
8	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	73
8.1	Experimenteerruimte	73
8.2	Aantallen projecten met verbrede reikwijdte	76
8.3	Resultaten	81
9	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied	89
9.1	Een overzicht van het experiment	89
9.2	Karakteristiek van het experiment	90
9.3	Het gebruik van informatie in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	94
9.4	Voorbeelden Amersfoort, Breda en Deventer	97
	Bijlagen	103
	Overzichten	103
	Voortgang bijzondere voorzieningen	110
	Colofon	132



Gemeente Giessenlanden, Bedrijventerrein Betonson, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

1 Management-samenvatting

De Crisis- en herstelwet (Chw) vindt haar oorsprong in de financiële en economische crisis van 2008 en geldt vanaf 31 maart 2010. De wet is gemaakt om de ruimtelijke planontwikkeling en de bouw te versnellen en te vernieuwen. De wet maakt experimenten mogelijk, die in toenemende mate in het teken van de Omgevingswet staan. Met de Chw kan een aantal voordelen van die wet nu al worden benut. De Chw kent twee delen. Hoofdstuk 1 versnelt en vereenvoudigt het bestuursprocesrecht en Hoofdstuk 2 regelt een viertal bijzondere voorzieningen. Dat zijn vier vormen waarin de Chw experimenten toestaat.

De Crisis- en herstelwet (Chw) in kort bestek

De bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw grijpen in op de beroepsprocedure. Twee spraakmakende artikelen (1.5: verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren en 1.9: relativiteitsbeginsel) maken sinds 2013 deel uit van de Algemene wet bestuursrecht en zijn daarmee inmiddels normale beroepspraktijk. De Chw bevat nog wel bepalingen over onder meer pro forma beroep (1.6 2e lid) en beroep decentrale overheden (1.4). Ook wordt de bestuursrechter geacht binnen zes maanden uitspraak te doen in beroep (onder meer 1.6 4e lid).

De vier bijzondere voorzieningen (de experimenten) van Hoofdstuk 2 Chw zijn:

- Ontwikkelingsgebied (afdeling 1): In een bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw is het mogelijk de milieugebruiksruimte in een gebied te herverdelen en tijdelijk af te wijken van een milieunorm.
- Duurzaam innovatief experiment (afdeling 2): Biedt toestemming om van een groot aantal wettelijke bepalingen af te wijken en kent een breed spectrum aan toepassingen. De laatste jaren experimenteren gemeenten vrij massaal met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, dat een ruime toepassing van het bestemmingsplan biedt en in een aantal opzichten lijkt op het omgevingsplan van de Omgevingswet.
- Projectuitvoeringsbesluit (afdeling 6): een korte en eenvoudige procedure om woningbouw en projecten met een maatschappelijke betekenis uit te voeren in afwijking van het bestemmingsplan.

- Lokaal of (boven)regionaal project met nationale betekenis (afdeling 7): een procedure gericht op draagvlak en samenwerking bij de verkenning. Dit moet leiden tot versnelling in de uitvoering.

De aanwijzing van een ontwikkelingsgebied, duurzaam innovatief experiment of een project met nationale betekenis vindt plaats bij Algemene maatregel van bestuur (Amvb). Tot eind 2018 zijn 39 ontwikkelingsgebieden aangewezen, 204 gebieden en projecten met een duurzaam innovatief experiment en 3 lokale projecten met nationale betekenis. Een projectuitvoeringsbesluit kan zonder aanwijzing bij Amvb worden genomen. Daarvan zijn er 23 bekend. Doordat in 27 gebieden verschillende bijzondere voorzieningen tegelijkertijd van toepassing zijn, hebben de 269 aangewezen bijzondere voorzieningen betrekking op 231 verschillende gebieden of projecten.

De Chw had aanvankelijk tijdelijke werking. In 2013 is de einddatum uit de wet geschrapt. De Chw geldt tot de Omgevingswet in werking treedt, met een overgangsregeling voor lopende projecten. Bij de behandeling van de Chw heeft het Parlement, vanwege het experimentele karakter van de wet, verlangd dat de minister elk jaar rapporteert over de uitvoering. In vervolg op Kamervragen begeleidt een onafhankelijke commissie sinds 2015 het opstellen van de rapportage. De voorliggende Voortgangsrapportage is de achtste in de reeks. De informatie voor het opstellen van de Voortgangsrapportage is onder meer verkregen uit de antwoorden op vragenformulieren aan de contactpersonen van circa 175 bijzondere voorzieningen, in individuele en groeps gesprekken met projectleiders en betrokkenen van een aantal uitgelichte projecten en uit diverse schriftelijke bronnen. De informatie over de jurisprudentie in hoofdstuk 3 is afkomstig van kenniscentrum InfoMil (zie ook het colofon).

Nieuwsgierig naar de ‘achterkant van de maan’ (hoofdstuk 2)

De Chw jaagt vernieuwing aan. Daarvan laat de voorliggende Voortgangsrapportage tot de verbeelding sprekende resultaten zien. Deze geven een doorkijk naar de Omgevingswet. Het programma ‘Aan de slag’¹ benut de ervaringen uit de Chw-experimenten om alle betrokkenen voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet.

Met de toepassing van de Chw ontstaan oplossingen, die niet ‘standaard’ zijn. Ze bieden -bij wijze van spreken- een blik op de achterkant van de maan. Neem bijvoorbeeld het bedrijventerrein Soesterberg-Noord. De gemeente Soest heeft met gebruik van de Chw een manier gevonden om een bestemming als een kameleon van kleur te laten verschieten, in aansluiting op een verandering in de omgeving. Of volg de nieuwe koers van de gemeente Den Haag in het gebied de Binckhorst. De traditionele aanpak, waarin de gebieds-

ontwikkeling als een ‘blauwdruk’ geheel is uitgetekend, bleek niet te werken. In vervolg daarop scheidt een Chw-experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ruimte voor een organische gebiedsontwikkeling. Hetzelfde instrument benut de gemeente Almere voor doe-het-zelf-planologie in het nieuwe stadsdeel Oosterwold. De Voortgangsrapportage noemt ook minder spectaculaire, maar daarmee niet minder bruikbare en nuttige toepassingen van de Chw. In het project Mimosastraat past de gemeente Zwolle het instrumentarium van het projectuitvoeringsbesluit toe om vlot toestemming te kunnen geven voor tijdelijke woningbouw, in afwijking van het bestemmingsplan. De recente vernieuwing van de Chw maakt de toepassing van dit instrument nog laagdrempeliger.

De beschikbaarheid van extra wettelijke mogelijkheden kan op zichzelf al voldoende zijn om een doorbraak in een gebied te bereiken, zonder dat de regels juridisch worden ingezet. Dat blijkt bij het project voor de inzameling van afvalwater uit de glastuinbouw in het gebied van het waterschap Rivierenland (in de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel). Het Chw-experiment was aangevraagd om collectieve inzameling af te kunnen dwingen. De Chw gaf zoveel overtuigingskracht, dat iedereen vrijwillige deelname heeft toegezegd. Mogelijk wordt de benodigde leiding voor afvalwater in de aanleg zelfs gecombineerd met een extra CO₂-voorziening voor de glastuinbouw. Zo ontstaan nieuwe kansen met alleen op de achtergrond een dwingende wettelijke regel.

De voorbeelden illustreren dat het instrumentarium van de Chw op verschillende manieren valt te gebruiken, met uiteenlopende resultaten tot gevolg. Het instrumentarium van de Chw geeft ruimte om bij de situatie passende nieuwe oplossingen te bedenken. Doorslaggevend voor het resultaat is wie het instrumentarium toepast, met welke motivatie en met welke kennis. De gepresenteerde resultaten geven inspiratie om vooruit te lopen op de Omgevingswet en nodigen uit om een eigen koers te volgen en oplossingen op maat te bedenken.

Tips uit de proeftuin (hoofdstuk 3)

De experimenten leveren inzichten op die bruikbaar zijn in andere situaties. In een afzonderlijk hoofdstuk zijn observaties en tips vermeld. Bijvoorbeeld de tip om de Chw te benutten als tussenstap naar de Omgevingswet en om in dat opzicht het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (ook) te beschouwen als een complex informatieproject. In de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt verder praktijkkennis opgedaan over het goed toepassen van open normen. Het blijkt voorts een opgave om echt inhoud te geven aan nieuwe beleidsvelden (zoals gezondheid en energietransitie) en om de verwachtingen over participatie juist in te schatten. Een observatie is dat de mensen die bij een gemeente werken aan een Chw-experiment regelmatig van baan wisselen. Kennis is daarmee mobiel. Dat heeft voor- én nadelen. Een

¹ Het interbestuurlijke samenwerkingsverband Aan de slag met de Omgevingswet ondersteunt gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties bij de invoering van de Omgevingswet. Ook stimuleert en faciliteert het programma interbestuurlijk en integraal werken.

inhoudelijke suggestie die bij het experiment over zonnevelden naar voren komt is om de tijdelijke bestemming een ruimere termijn te geven dan de 15 jaar in de lopende projecten. Het experiment met kwaliteitsborging in de bouw (Keurmerk garantiewoningen) is benut bij het schrijven van wetgeving voor kwaliteitsborging, bij de ontwikkeling van instrumenten en om betrokken partijen al ervaring op te laten doen met de nieuwe werkwijze. Het voorbeeld laat zien dat het op beperkte schaal experimenteren onder de Chw helpt bij het in gang zetten van een verandering in regelgeving en werkwijze.

Transitie op juridisch vlak (hoofdstuk 4)

Bij de komst van de Chw in 2010 waren veel kritische ogen gericht op het behoud van een eerlijke en zorgvuldige rechtsgang. De recente praktijk laat weinig ophef zien over het verloop van de beroepsprocedures onder de Chw. Ook houden de besluiten over de bijzondere voorzieningen van de Chw in beroep veelal stand. De noodzaak van een goede motivering en belangenafweging geldt daarbij onverminderd en staat los van de toepassing van de Chw. De Chw kent een regel om de beroepsprocedures te versnellen door de uitspraak van onder meer de Raad van State aan een termijn te binden van zes maanden. Het lukte de afgelopen jaren telkens beter om aan deze termijn te voldoen. In het verslagjaar is die trend niet doorgetrokken en is de doorlooptijd wat opgelopen. Er is geen aanwijzing dat dit een structurele ontwikkeling is.

De grootste juridische verandering, die in het verslagjaar is ingezet, is te zien in de Chw zelf met het wetsvoorstel 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik'. De VNG gebruikt voor dit wetsvoorstel de veel kortere naam 'Transitiewet Omgevingswet'. De Transitiewet vereenvoudigt onder meer het gebruik van het projectuitvoeringsbesluit. Doel is de woningbouw aan te jagen. Het wetsvoorstel vereenvoudigt voorts de procedure die toegang biedt tot de duurzame innovatieve experimenten. Ook zijn de criteria voor toepassing gemoderniseerd en is de geboden experimenteerruimte vergroot. Het wetsvoorstel is op 19 juni 2019 in werking getreden.

Experimenteren wordt mainstream (hoofdstuk 5)

In het verslagjaar loopt het aantal keren dat een bijzondere voorziening is aangewezen op tot een totaal van 246, verdeeld over zestien tranches van het Besluit uitvoering Chw. Daarnaast zijn 23 projectuitvoeringsbesluiten genomen. Dat telt op tot 269 bijzondere voorzieningen. Ook zijn nog eens 52 bijzondere voorzieningen opgenomen in de 17^e en 18^e tranche. Deze tranches zijn in het verslagjaar in procedure gebracht. Bij elkaar benutten 135 gemeenten (38% van alle Nederlandse gemeenten) de Chw om te experimenteren. De meeste van deze gemeenten kennen één experiment, bij enkele gemeenten loopt het aantal Chw projecten op tot zeven bijzondere voorzieningen.

Aan de contactpersonen van de lopende experimenten is een aantal vragen voorgelegd over bestuurlijke lasten en regeldruk. Daarbij is gevraagd naar de ervaringen met het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regimes: het regulier geldende omgevingsrecht (met de Wet ruimtelijke ordening), de experimenten onder de Chw en de vooruitblik naar de Omgevingswet. Het naast elkaar bestaan van de wettelijke regels wordt vaker als een voordeel gezien (omdat daarmee méér opties bestaan om een project uit te voeren) dan als een nadeel (verwarring over welke regels van toepassing zijn en wat ze inhouden). Tweederde van de contactpersonen constateert dat experimenteren met de Chw meer inspanning vergt of extra doorlooptijd kost, in vergelijking tot het gebruik van de reguliere regelgeving. Dat komt niet door de Chw zelf, maar heeft in hoofdlijn twee redenen. De aard van het gebied maakt een extra inspanning nodig; zonder Chw zou het plan niet tot stand komen of minder kwaliteit hebben. De andere reden is 'leren'. De Chw is nieuw en de toepassing vergt extra leertijd. Dat wordt gezien als een goede investering in de voorbereiding op de Omgevingswet. Tot slot verwachten de Chw-experimenten dat burgers en bedrijven minder (54%) of gelijke (40%) regeldruk zullen ervaren als gevolg van het experiment.

Ongeveer 60% van de gemeenten heeft bij de toepassing van de Chw steun ondervonden van het Rijk en is daarover vrijwel unaniem positief. Van de overige 40% van de gemeenten heeft de ene helft -in de fase waarin het project zich bevindt- geen behoefte aan ondersteuning vanuit het Rijk en de andere helft heeft vragen over de ondersteuning, uit wensen, heeft suggesties of heeft, veelal milde, kritiek. Overall is de ondersteuning van het Rijk aan de experimenten op orde en in incidentele gevallen kan het Rijk de communicatie wat actiever inzetten om alle gemeenten te bereiken en te bedienen.

Ontwikkelingsgebieden – bestemmingsplan-plus (hoofdstuk 6)

In ontwikkelingsgebieden (artikel 2.3 Chw) beschikken gemeenten over extra instrumentarium. Het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw kan milieugebruiksruimte vrijmaken voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Sinds 2010 zijn 38 ontwikkelingsgebieden aangewezen². Omdat in deze gebieden veelal sprake is van een ingewikkelde ruimtelijke opgave, vergt de planvorming geruime tijd. Eind 2018 is voor 11 van de 38 ontwikkelingsgebieden een bestemmingsplan-plus vastgesteld. Tegen veel van de vastgestelde plannen is beroep aangetekend. Ondanks de complexiteit van de opgave en het vernieuwende instrumentarium blijkt bij de rechtelijke toetsing dat het plus-instrumentarium houdbare besluiten oplevert. Inmiddels beschikken zeven van de elf vastgestelde ontwikkelingsgebieden over een onherroepelijk bestemmingsplan-plus.

² Het ontwikkelingsgebied Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord is in twee verschillende tranches aangewezen.



Gemeente Leiden, Leiden Noord (Rooseveltstraat), Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

In bijna de helft van de ontwikkelingsgebieden komt het (vooral nog) niet tot een bestemmingsplan-plus op grond van de Chw. De gemeenten stoppen of wijzigen de planontwikkeling of benutten het reguliere instrumentarium. Daarmee is de inzet van de Chw niet mislukt. Uit de rapportages over deze projecten blijkt dat de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied -ook zonder juridische toepassing van de experimenteerruimte- voor nieuw elan zorgt. Het extra instrumentarium verleidt de betrokkenen om vrijer te denken en daardoor ontstaan -met bestaand instrumentarium- oplossingen in vastgelopen projecten.

Een toenemend aantal gemeenten benut een dubbel experiment: bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (een bestemmingsplan dat niet alleen ziet op een goede ruimtelijke ordening maar op de totale fysieke leefomgeving) én met de 'plus' van de Chw (met extra manoeuvreerruimte voor de milieugebruiksruimte).

Een van die gebieden, met een opvallend snelle planvoorbereiding, is het project Broekgraaf in de gemeente Leerdam. Het ontwerpbestemmingsplan (december 2018) maakt de bouw van 1100 woningen mogelijk. Het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied wordt benut voor het verkrijgen van toegang tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS) om de stikstofdepositie op nabij gelegen Natura 2000 gebied in te passen. Vaststelling van het plan was voorzien in juli

2019. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State over de toepassing van het PAS (29 mei 2019) is het duidelijk geworden dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten kan worden gebruikt³. De gemeente onderzoekt op dit moment de mogelijkheden om in een keer een directe planologische titel te verkrijgen voor het resterende te bouwen deel van Broekgraaf.

In driekwart van de ontwikkelingsgebieden vormt 'geluid' een knelpunt voor de gewenste gebiedsontwikkeling. Het gaat om geluid op woningbouw of, voor bedrijventerreinen, om het verkrijgen van een efficiënte verdeling van de beschikbare geluidruimte. In zeven van de elf gebieden met een vastgesteld bestemmingsplan-plus geeft het plan toestemming om tijdelijk af te wijken van een geluidnorm. Woningbouw kan dan plaatsvinden in de zekerheid dat de afwijking van de norm niet langer dan tien jaar zal plaatsvinden. In praktijk beslaat de overschrijding vaak een veel kortere periode.

Duurzame innovatieve experimenten (hoofdstuk 7)

Het zwaartepunt van de bijzondere voorzieningen onder de Chw ligt bij de duurzame innovatieve experimenten. In totaal gaat het om 204 verschillende gebieden en projecten, waarvan ruim de helft (113 gebieden en projecten) gaat over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De overige 91 gebieden en projecten beslaan

³ Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Deze toestemming 'vooraf' mag niet (meer) volgens de uitspraken van de Raad van State op 29 mei 2019.

een brede range aan vernieuwingen: van nieuwe technieken, duurzaam bouwen tot vermindering van regels en procedures. Diverse experimenten worden uitgevoerd in samenwerking met reguliere regelgeving. Denk aan het experiment met de energieprestatiecoëfficiënt, waardoor gemeenten eerder een scherpere EPC (van 0,2) kunnen hanteren dan het Bouwbesluit toestaat. De EPC wordt ook in het Bouwbesluit periodiek aangescherpt.

Wisselwerking is er ook met regels over kwaliteitsborging in de bouw. Het experiment Keurmerk garantiewoningen heeft bij deelnemende partijen tot uiteenlopende inzichten geleid. Met name de gemeenten waren kritisch. Twee gemeenten (Rotterdam en Den Haag) waren al in de vorige verslagperiode gestopt met het experiment omdat de resultaten hen tegenvielen in relatie tot hun verwachtingen. Drie andere gemeenten zijn doorgestaan om verder kennis op te doen over de borging van bouwkwaliteit. Andere evaluaties van het experiment zijn wel positief over de mate waarin de doelen van het experiment dichterbij komen⁴. Ze laten zien dat een betere bouwkwaliteit wordt bereikt tegen lagere kosten. Alle bevindingen zijn gebruikt voor de uitwerking van nieuwe wet- en regelgeving (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen), voor de verdere ontwikkeling van instrumenten voor kwaliteitsborging en om betrokken partijen zoals gemeenten, aannemers en kwaliteitsborgers ervaring op te laten doen met de nieuwe vorm van samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling. Op ditzelfde terrein heeft het experiment Architect aan Zet inzicht opgeleverd over de mogelijkheden om een architect in te zetten bij de kwaliteitscontrole. Na een evaluatie te hebben uitgevoerd, wil de gemeente Rotterdam het experiment Architect aan Zet voortzetten.

Een groep gemeenten voert een experiment uit met het tijdelijk en vergunningvrij mogelijk maken van zonnevelden. Inmiddels is 50 ha zonneveld operationeel en nog eens 50 ha in procedure. De deelnemende gemeenten willen de termijn van de tijdelijke zonnevelden graag verlengen van 15 naar tenminste 25 jaar, waardoor het exploitatieresultaat verbetert. De extra opbrengst kan ten goede komen aan de gemeente of de gemeenschap.

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – projectgebieden (hoofdstuk 8)

De stormachtige belangstelling voor dit experiment (109 projecten, toegestaan in 113 besluiten voor aanwijzing van het experiment) is deels te verklaren uit de behoefte van gemeenten om zich voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte maakt het mogelijk om een plan op te stellen dat in diverse opzichten lijkt op het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het experiment bevat daartoe instrumenten, die meer ruimte geven dan het reguliere bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het gaat om verbreding van een goede ruimtelijke ordening (Wro) naar de hele fysieke leefomgeving

(Omgevingswet), om verlenging van de planhorizon van het plan en om integratie van allerhande verordeningen in het plan. Verder kan met open normen worden verwezen naar beleidsregels, er gelden aangepaste regels voor kostenverhaal, de bestemmingsplanactiviteit wordt ingevoerd etc.

De experimenten onderscheiden zich doordat ze deels op een beperkt projectgebied betrekking hebben en deels over het hele grondgebied van de gemeente gaan. Die tweede groep lijkt het meest op de situatie die onder de Omgevingswet gaat gelden. De gemeenten hebben daardoor een wat andere optiek bij de uitvoering van het experiment en om die reden is deze groep apart behandeld in de Voortgangsrapportage.

In vergelijking tot de ontwikkelingsgebieden (bestemmingsplan-plus) is de uitval (projecten gestopt of instrumentarium wordt achter de hand gehouden) heel beperkt. Ook bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vergt het experiment veel puzzelwerk en verloopt het project vaak trager dan de gemeente vooraf had ingeschat. De complexiteit van de gebiedsopgave wordt daarbij het meest als reden opgegeven.

Toch is al een forse groep van 22 gemeenten geslaagd om het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen, waarvan 9 plannen onherroepelijk zijn. Tegen een aantal van deze plannen is beroep ingesteld. Uit de uitspraken blijkt dat de toepassing van de Chw veelal stand houdt in beroepsprocedures. De ervaringen met deze experimentele planvorm nemen snel toe. De eerder genoemde voorbeelden in Oosterwold, Binckhorst en Soesterberg-Noord (ook ontwikkelingsgebied) geven een indruk van de resultaten die mogelijk zijn.

Een van de onderdelen van het experiment betreft het opnemen van een open norm in het plan. Die open norm verwijst voor de inhoud en betekenis naar een beleidsregel van de gemeente. Deze constructie wordt door een meerderheid van de gemeenten benut. Zij verwachten hiermee flexibiliteit te verkrijgen. Nieuwe beleidsinzichten werken door in de uitvoering van het bestemmingsplan, zonder dat een planherziening nodig is - met de daarbij behorende procedure. Deze vorm van actualiseren is zeker van belang voor een plan met een lange planhorizon. Ook maakt de open norm maatwerk mogelijk doordat een kwalitatieve beleidsregel nadere afwegingen mogelijk maakt. Daar ligt overigens ook een zorg die gemeenten uiten. Flexibele regels kunnen ten koste gaan van de eenduidigheid en daarmee gevolgen hebben voor de rechtszekerheid. De wijze van inzet, waaronder de juridische houdbaarheid, en het soort vraagstukken waar de open norm toegepast wordt, vergt derhalve zorgvuldige keuzen van de gemeente.

⁴ Zie onder andere de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Eerste Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 453, K, 30 november 2018.



Omgevingsplan Binnenstad Oudewater

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied (hoofdstuk 9)

De gemeenten die experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor hun hele grondgebied hebben daarbij het omgevingsplan van de Omgevingswet voor ogen. De aandacht voor het héle gemeentelijke grondgebied levert andere inzichten op dan ontstaan in het overeenkomstige experiment voor een beperkt projectgebied. Een belangrijk inzicht is dat het maken van een gemeentebreed plan in één keer, een forse opgave is. De meeste gemeenten beginnen dan ook met het maken van plannen voor deelgebieden of met een facetplan. Die aanpak vormt een mooie tussenstap en geeft gelegenheid om kennis en ervaring op te doen, bijvoorbeeld over de informatievoorziening. Het opzetten van een plan dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet blijkt een stevig informatieproject te zijn. De gemeenten, die zich hier al in verdiept hebben roepen alle gemeenten op in 2019 serieus naar de informatievoorziening te kijken, zodat zij beslagen ten ijs komen bij de invoering van de Omgevingswet. Hierbij kan gedacht worden aan het kiezen van een juiste geografische basis voor het plan, het bijhouden van gegevens, het koppelen van beleid (en de criteria die daar gelden) aan de informatie die beschikbaar is. De gemeentebrede aanpak betreft vaak een ander gebiedstype dan het experiment met een beperkt projectgebied. Dat laatste experiment gaat over gebieden waar een ontwikkeling is voorzien, terwijl bij de gemeentebrede aanpak veel -laag dynamische- beheergebieden zitten. De planvorming voor beheergebieden leert dat een andere benadering van de bewoners nodig is dan in gebieden waar ontwikkeling gaat plaatsvinden. In de beheergebieden worden nuttige

ervaringen opgedaan met de bundeling van gemeentelijke verordeningen voor de fysieke leefomgeving.

De twintig projecten met het gemeentebrede experiment hebben nog niet geleid tot een vastgesteld gemeentebreed plan. In Utrecht en Dalfsen zijn facetplannen vastgesteld en in Amersfoort is voor enkele deelgebieden een plan afgerond. In onder meer Breda en Deventer is de voorbereiding van plannen voor deelgebieden ver gevorderd. Deze plannen leren dat het ontwikkelen van een integrale werkwijze tijd vergt. Het is nodig om collega's te betrekken, uitleg te geven en stukje bij beetje te werken aan een omslag in werkwijze. Het kost tijd om mens en organisatie aan te passen aan een nieuwe aanpak.

De mix van projectgebonden en gemeentebrede experimenten blijkt zinvol. De dynamiek van het experiment in projectgebieden leidt tot inhoudelijke vernieuwing. Bij het experiment voor het hele grondgebied ligt meer nadruk op de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en werkwijze. Inhoud en proces vullen elkaar aan.

Leeswijzer

De Voortgangsrapportage 2017-2018 geeft een overzicht van uitvoering van de Chw in de periode oktober 2017 tot oktober/november 2018. De rapportage bouwt voort op de uitvoering die in 2010 van start ging. Op onderdelen zijn actuele ontwikkelingen tot begin 2019 meegenomen. Hoofdstuk 2 (Foto's van de achterkant van de maan) zet een viertal bijzondere projecten centraal en hoofdstuk 3 (Proeftuin) bevat observaties en tips voor toepassing in andere projecten. De meer reguliere voortgangsrapportage begint met de ontwikkelingen in het juridische kader in hoofdstuk 4 en het overzicht van alle bijzondere voorzieningen in hoofdstuk 5. Daarna komen de belangrijkste bijzondere voorzieningen afzonderlijk aan bod. Eerst bespreekt hoofdstuk 6 de voortgang in de ontwikkelingsgebieden. Paragraaf 7.1. gaat in op de wetswijziging van de Chw en paragraaf 7.2 bevat een overzicht van alle duurzame innovatieve experimenten. In het vervolg van hoofdstuk 7 komen diverse 'kleinere' toepassingen van deze bijzondere voorziening aan bod. In twee aparte hoofdstukken worden de duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte besproken. Hoofdstuk 8 gaat over de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte in projectgebieden, hoofdstuk 9 is gewijd aan de gemeentebrede toepassing. De bijlagen geven overzichten van alle projecten met hun voortgang. De colofon bevat tot slot een korte verantwoording.



Gemeente Den Haag, de Binckhorst, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

2 Foto's van de 'achterkant van de maan'

De Voortgangsrapportage geeft door de jaren heen inzicht in de uitvoering van de Chw met vergelijkbare overzichten en beschrijvingen. Dit hoofdstuk kiest een andere invalshoek. Bijzondere uitkomsten van gewone én ongebruikelijke projecten laten zien aan welke vernieuwing de Chw ruimte geeft. De voorbeelden dagen uit om met nieuwe juridische spelregels (nu de Chw, binnenkort de Omgevingswet) beter in te spelen op de behoeften van een gebied. Dit hoofdstuk geeft inspiratie én benoemt aandachtspunten die in de experimenten naar voren komen.

2.1 Het verlangen naar onbekende verten

Met regelmaat komt de vraag op naar de maatschappelijke opbrengst van de Chw. Destijds was de bedoeling van de wet om projecten in de bouw, voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling vlot te trekken. Het ging om projecten die vastgelopen waren in de financiële en economische crisis van omstreeks 2008. De crisis is inmiddels achter de rug en de economie draait volop. De bouw heeft daarbij te maken met oplopende kosten en tekorten aan arbeidskrachten en bouwmaterialen. Dat plaatst de wet in een nieuw daglicht.

Het is ondoenlijk gebleken om de bijdrage van de Chw aan de opbloei van de economie te kwantificeren. Wel tonen voorbeelden aan dat de Chw een stimulerende rol vervult in de vernieuwing in het fysieke domein. Daarover gaat dit hoofdstuk.

De Voortgangsrapportage beschrijft jaarlijks het verloop van de Chw-projecten in tekst, met cijfers en tabellen. Ook deze Voortgangsrapportage geeft in de hoofdtekst en in de bijlagen vele overzichten en details over de bijzondere voorzieningen en bestuursrechtelijke procedures onder de Chw. Daarmee ontstaat een consistente reeks over de jaren heen. De opsommingen en getallen geven echter geen volledig beeld. Wat ontbreekt is het resultaat van de verbeelding. Een aantal gemeenten heeft in de afgelopen jaren met hulp van de Chw nieuwe perspectieven geopend. Zij hebben bij wijze van spreken de achterkant van de maan zichtbaar gemaakt.

Een bekende uitspraak van De Saint Exupéry⁵ wijst beeldend op de waarde van het bieden van ruimte en inspiratie. Enthousiasme ontstaat niet door voor te schrijven hoe een project moet plaatsvinden, maar door het verlangen naar onbekende verten op te wekken. Vanuit die gedachte beschrijft dit hoofdstuk enkele bijzondere projecten, die laten zien wat met de Chw al is bereikt. De uitnodiging is om nog meer te bereiken. Het hoofdstuk laat zien dat gemeenten bij het experimenteren op onbekend terrein komen waarbij ook vragen ontstaan, waarvoor in de reguliere praktijk nog geen standaardoplossing is bedacht. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 2.3 tot en met 2.6 vier uiteenlopende voorbeelden. Aan het slot van elke projectbeschrijving is samengevat wat winstpunten zijn én welke nieuwe aandachtspunten in het experiment naar voren zijn gekomen.

2.2 De ontdekkingsreis

De ontwikkeling van gebieden stagneerde vanaf 2008 door het instorten van de economie. Maar er was meer aan de hand. Het besef drong telkens verder door dat het stelsel van het omgevingsrecht was uitgegroeid tot een wirwar van wettelijke bepalingen waarin de samenhang ontbreekt. De maakbaarheid van de samenleving liep ook in de ruimtelijke ordening tegen haar grenzen op. Nieuwe begrippen kwamen op, zoals organisch ontwikkelen, integraliteit en participatie. De behoefte ontstond om heel nieuwe wegen in te slaan. Welke wegen mogelijk zijn laten de gemeenten zien die met de Chw experimenteren. De gemeenten kregen ruimte om op onderdelen af te wijken van bestaande juridische regels. Zij ervaren een vrijheid van denken, die tot bijzondere oplossingen leidt en die nieuwe aandachtspunten oproept.

Drie aansprekende voorbeelden: Soesterberg-Noord, Binckhorst en Oosterwold

De gemeente Soest laat zien dat een kleinere gemeente heel wat voor elkaar kan krijgen. Bij oppervlakkige beschouwing gaat het experiment in Soesterberg-Noord over een vrij normaal bedrijventerrein dat de gemeente wil veranderen in woongebied. Het project biedt echter veel meer. Het experiment sluit goed aan op de bijzondere context van de voormalige vliegbasis Soesterberg, legt slimme verbanden met die omgeving en gebruikt de juridische mogelijkheden van de Chw met de uitvinding van de Kameleonbestemming. De gemeente durft vrij te denken in mogelijkheden en bereikt daarmee bijzondere resultaten, zonder zelf de daarop passende woorden zoals participatie en integraliteit in de mond te nemen.

De situatie in het Haagse gebied de Binckhorst voldoet aan het hiervoor beschreven stereotiepe beeld. Rond 2010 bleek dat de gemeente Den Haag de geplande blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling niet door kon zetten. De gemeente koos met de ruggensteun

van de Chw voor een organische ontwikkeling, waarbij de markt voor een belangrijk deel het tempo en de inhoud bepaalt. De zoektocht liep niet makkelijk, maar eind 2018 is het gelukt om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dat plan vormt, om de eerder gebruikte metafoor door te zetten, een nieuw bakken op de onbekende zee.

De gemeente Almere kent een traditie waarin niet de professionele bouwwereld het uiterlijk van de gebouwde omgeving bepaalt, maar de burgers zelf. Met het Chw-experiment voor het beperkt toepassen van het Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap en het afzien van toetsing aan het Bouwbesluit bij kleine bouwwerken maakte de gemeente met behulp van de Chw een voorzichtig begin. In het project Oosterwold zet de gemeente een radicale stap voor een omvangrijke gebiedsontwikkeling. De gemeente noemt het de ultieme vorm van doe-het-zelf-planologie. Elke burger kan hier zelf de gedachten van Saint Exupéry toepassen.

In de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 worden deze drie aansprekende voorbeelden uitvoerig toegelicht.

Klein en effectief

Niet elk plan hoeft een radicale vernieuwing in te houden om toch effectief gebruik van de Chw te maken. Er zijn tal van 'gewone' ervaringen te melden, waarin de bijdrage van de Chw toch essentieel is. Dat kan gaan om de woningbouw, die sterk achterblijft bij de vraag. Het kabinet zoekt naar middelen voor een impuls en kijkt daarbij onder meer naar het projectuitvoeringsbesluit van de Chw. Om dit instrument nog bruikbaar te maken wordt de wettelijke regeling vereenvoudigd. Het project Mimosastraat in de gemeente Zwolle is een recent voorbeeld van toepassing: makkelijk in gebruik, met een mooi resultaat en een paar leerpunten. Paragraaf 2.6 beschrijft de snelle en doeltreffende projectaanpak.

Na realisatie van een project verdwijnt vaak het besef dat het plan een paar jaar eerder met experimenteel instrumentarium tot stand is gekomen. Als voorbeeld kan het gebied Nuland-Oost dienen. Dit gebied ligt thans in de gemeente Den Bosch en is als eerste bestemmingsplan-plus in Nederland vastgesteld door de gemeente Maasdonk. Het gaat om een plan voor woningbouw in de geluidzone van een bedrijf, dat op termijn op deze locatie zou stoppen. Met de Chw was het mogelijk om dat proces flink te versnellen. In juridische zin bood de Chw de mogelijkheid het bestemmingsplan al vast te stellen, terwijl het bedrijf, en dus de geluidzone, nog aanwezig waren. Binnen de regels van het ontwikkelingsgebied is tijdelijke overschrijding toegestaan, mits verzekerd is dat deze overschrijding binnen tien jaar is opgeheven. In Nuland-Oost is in praktijk nooit sprake geweest van normoverschrijding of overlast omdat met het bedrijf was overeengekomen dat de bedrijfsvoering zou zijn gestopt voordat woningen zouden worden opgeleverd. Het

⁵ *Si tu veux construire un bateau, ne rassemble pas tes hommes et femmes pour leur donner des ordres, pour expliquer chaque détail, pour leur dire où trouver chaque chose... Si tu veux construire un bateau, fais naître dans le cœur de tes hommes et femmes le désir de la mer.* Citaat van Antoine de Saint Exupéry.

tot stand komen van deze overeenkomst, is mede toe te schrijven aan het Chw-instrumentarium. De beschikbaarheid van dit extra instrumentarium was voor het bedrijf een argument om zijn passieve houding te laten varen. In de uitvoering is Nuland-Oost vervolgens een heel regulier plan. De winst van de Chw zit in de druk, die de gemeente kon zetten om de transformatie rond te krijgen én in de versnelling van het proces.

Op tal van manieren vooruit lopen op de Omgevingswet

De Chw maakt het gemeenten mogelijk vooruit te lopen op de Omgevingswet. Voordat de Omgevingswet geldt, levert de Chw al het gereedschap om in het toekomstige universum te bewegen. Die mogelijkheid wordt op tal van manieren benut, bijvoorbeeld door maatregelen te nemen die bijdragen aan grote nieuwe maatschappelijke opgaven als duurzaamheid en energietransitie. Vanaf de eerste jaren van de Chw (2010 en later) ontstond een breed scala aan duurzame experimenten, zoals met kleine en later ook met grote windturbines; van energiezuinige en autarkische woningbouw tot ecodorpen. De Voortgangsrapportage 2016-2017 bevat een hoofdstuk over duurzaamheid, waaruit blijkt dat de Chw instrumenten bevat om duurzaamheid in bestemmingsplannen te integreren en juridisch te verankeren. De voorliggende Voortgangsrapportage beschrijft wat de Chw kan bijdragen aan de duurzame opwekking met zonnepanelen. Rode draad is dat het instrumentarium van de Chw bruikbaar is en uitnodigt om deze urgente maatschappelijke opgave in beleid en regelgeving te verwerken.

De Chw biedt méér dan uit de zakelijke voortgangsregistratie blijkt

Deze Voortgangsrapportage tekent op wat de status en voortgang van de Chw-projecten is. Die zakelijke registratie doet niet altijd recht aan de beweging die daarachter schuil gaat. Experimenten stagneren of stoppen, soms omdat het wensbeeld niet haalbaar blijkt. In veel gevallen draagt de experimenteertruimte wel degelijk bij aan een oplossing. In de geest van dit hoofdstuk volgt hier een enkel voorbeeld om dat beeld te illustreren. In paragraaf 7.3. is kort beschreven dat door de verkregen vrijwillige deelname het niet nodig is om de collectieve deelname aan afvalwaterinzameling van de glastuinbouw in waterschap Rivierenland met de Chw af te dwingen. Er gloort zelfs extra perspectief. Onderzocht wordt of de aanleg van de leiding voor het afvalwater in één werkgang gecombineerd kan worden met een CO₂-voorziening voor de glastuinbouw. Dat maakt het project interessanter, duurzamer en relatief meer rendabel. Hoewel het Chw-instrumentarium niet actief juridisch wordt ingezet, levert het experiment mogelijk zelfs nog meer op dan vooraf was gedacht.

De mogelijkheden van de Chw komen in de hierna beschreven voorbeelden uitgebreid aan bod. De aanpak en resultaten kunnen op tal van manieren worden geanalyseerd en beschouwd.

De intentie van dit hoofdstuk is echter om de voorbeelden allereerst zelf te laten spreken. Het zijn geen voorbeelden om precies te kopiëren, wel om op een eigen manier na te volgen. De Chw is de metafoor voor de uitgestrekte zee, die uitnodigt om een eigen koers uit te zetten. Aan het slot van elke beschrijving is toch een soort nabeschouwing toegevoegd: voordelen én aandachtspunten die ontstaan als gemeenten zich begeven op nieuw, nog onontgonnen terrein.

2.3 Voorbeeld Soesterberg-Noord⁶

De sluiting van de vliegbasis opent nieuwe mogelijkheden

Tussen het dorp Soesterberg en de gelijknamige vliegbasis lag jarenlang een zone waarin, vanwege de geluidcontour van de vliegbasis, geen woningbouw mogelijk was. Die 'leegte' is in de loop van de jaren opgevuld met bedrijven tot en met hindercategorie 4, verdeeld over de drie 'kamers' (deelgebieden met een cultuurhistorische-landschappelijke oorsprong) van het bedrijventerrein Soesterberg-Noord. De hinder van de bedrijven viel min of meer weg tegen het geluid van de luchthaven. De beperkt aanwezige woningen hebben vanwege het geluid van de vliegbasis extra geluidisolatie.

De trigger voor de gebiedsontwikkeling in Soesterberg-Noord is de sluiting, in 2008, van het militaire vliegveld. Door het wegvallen van de hindercontouren ontstonden ontwikkelkansen voor dorp en regio. Op verschillende schaalniveaus zijn plannen gemaakt met tal van onderlinge relaties. Op regionaal niveau geeft de sluiting van het vliegveld ruimte aan natuurontwikkeling. Het programma Hart van de Heuvelrug pakt die kans op met onder meer omvangrijke investeringen in ecologische verbindingen over en onder de weg- en spoorinfrastructuur. Het militaire verleden komt terug in de vestiging van het Nationaal Militair Museum, waarin recreatie en cultuurhistorie worden verbonden. Op lokale schaal heeft de gemeente Soest een Masterplan ontwikkeld voor Soesterberg met groei van het dorp van 6.000 naar 10.000 inwoners in 2025. Woningbouw is onder meer voorzien aan de rand van de voormalige vliegbasis en op het bedrijventerrein Soesterberg-Noord. De woningbouw levert inkomsten op, waarmee de natuurprojecten en de verbetering van de leefbaarheid worden betaald. Een voorbeeld van dat laatste is de gedeeltelijke ondertunneling van de Amersfoortsestraat - N237, de historische ontsluitingsweg (halverwege de 17^e eeuw aangelegd als de Weg der Weeghen), die het bedrijventerrein Soesterberg-Noord scheidt van het dorp Soesterberg.

Na de sluiting van de vliegbasis is de geluidcontour van de bedrijven plotsklap maatgevend voor het woon- en leefklimaat in Soesterberg-Noord. De zone tussen het bedrijventerrein en de voormalige

⁶ Informatie is verkregen van de heer Reinier Kalt, projectleider van de gemeente Soest en de heer Philip Schaap van projectontwikkelaar Ovile b.v.

vliegbasis is in potentie een aantrekkelijk woongebied: dicht bij de kern van Soesterberg én aan de rand van een prachtig natuurgebied. Alleen zit het bedrijventerrein met zijn geluidcontouren in de weg. Het Masterplan van de gemeente voorziet daarom in transitie van het bedrijventerrein naar woongebied: in de oostelijke kamer volledig, de middelste kamer met een gemengde opzet en in de westelijke kamer voornamelijk met voortzetting van bedrijven, wel met vermindering van de milieuhygiënische impact. Zo ontstaat geleidelijk ruimte voor de woningbouw.

De mentale waarde van de Chw

Met dit eindbeeld voor ogen meldt de gemeente Soest het gebied in 2010/11 aan als ontwikkelingsgebied onder de Chw. Toch probeert de gemeente eerst op bekende wijze een bestemmingsplan te maken met het reguliere instrumentarium. Dat lukt niet. Daarom gaat eind 2014 het roer om. Terugkijkend heeft de Chw vanaf dat moment op twee manieren voor een doorbraak gezorgd: mentaal en juridisch.

Ten eerste geeft de Chw ruimte in de 'hoofden' van sleutelfiguren. De nieuwe projectleider had geen verleden in de ruimtelijke ordening. Hij ging in 2015 aan de slag zonder bij voorbaat ingeperkt te zijn door wat kan en hoort in de ruimtelijke ordening. Integendeel, hij voelde zich vrij om van alles te vragen en te onderzoeken. De toestemming van het Rijk om te experimenteren werd breed in de organisatie opgevat als steun. De gemeente werd erkend als koploper, waarin de Chw de tussenstap is op weg naar de Omgevingswet. Bovendien weet nog 'niemand' in Nederland hoe het nieuwe instrumentarium kan worden gebruikt. Dat juist Soest tot een van de gemeenten behoort die landelijk voorop loopt draagt bij aan een verandering van atmosfeer in het gemeentehuis: van het vermijden van fouten naar het openstaan voor vernieuwing en het benutten van kansen.

Planvorming met extra vrijheidsgraden

Zo start de ontdekkingsreis in 2014/2015 met extra vrijheidsgraden. Terugkijkend gaat het vervolgens razendsnel. Van de nieuwe start tot aan het begin van de uitvoering verlopen slechts vier jaar. In die periode is het plan gemaakt, aangepast op basis van reacties uit het gebied, zijn beroepen behandeld en vergunningen verleend. De eerste bedrijven zijn uitgeplaatst en de plannen voor woningbouw staan klaar. Bovendien is samenhang aangebracht met tal van projecten in de directe omgeving: natuurontwikkeling (Hart van de Heuvelrug), het Nationaal Militair Museum, een nieuw bedrijventerrein (Richelleweg) en ondertunneling van de Amersfoortsestraat. Tempo wordt bereikt door parallel te schakelen en niet elke stap volgtijdelijk te zetten.

Aanvankelijk drongen gemeente en bedrijven elkaar terug in hun eigen stelling. De Chw verschaftte de gemeente de prikkel om verder te denken dan de gebruikelijke kaders. De extra faciliteiten gaven gemeente en betrokkenen aanleiding om met een frisse blik naar het plan te kijken. Niet op alle fronten trouwens. Het onuitsproken motto lijkt eerder: 'traditioneel waar dat kan, vernieuwend waar echt nodig'. Het is niet verstandig om op alle fronten

voor de muziek uit te lopen. Zo heeft de gemeente de vormvrije publicatie laten vallen en zich gevoegd in het format van 'ruimtelijkeplannen.nl'. Het bleek niet essentieel voor het doel en het vraagt wel veel energie om de publicatie anders te doen. Het ruimtelijk plan is ook naar opzet, inhoud en onderbouwing grotendeels regulier. Daar is niks mis mee. Goed de bedrijfsituatie in beeld brengen hoort tot het normale handwerk. Toch was dat aanvankelijk niet gebeurd. Door de geluidssituatie alsnog precies te onderzoeken is een basis voor gesprek met de bedrijven ontstaan en is ook de juridische positie duidelijk. De gemeente ziet met enige verbazing dat voor het gesprek met belanghebbenden vaak veel 'dure' woorden als omgevingsmanagement en participatie worden gebruikt. Ook de Omgevingswet introduceert participatie als een nieuwe pijler. Toch is dat goede gesprek in de opvatting van de gemeente niets anders dan behoorlijk bestuur. De gemeente hoort fatsoenlijk met partijen te communiceren. Een voorontwerp is dan bijvoorbeeld geen volledig en dichtgetimmerd plan, maar geeft de richting aan, waarover te praten valt. De resultaten van dat gesprek worden verwerkt in het ontwerp. Dat zorgt ervoor dat partijen en gemeente elkaar kunnen vinden en vertrouwen. Dat vertrouwen, zo kijkt de projectleider terug, is de sleutel voor succes. In de toelichting op de Omgevingswet komt het begrip vertrouwen ook veelvuldig (het woord zelfs 52 keer) voor, waaronder in een afzonderlijke paragraaf, die wordt ingeleid met de woorden: 'De regering gaat bij het wetsvoorstel op drie manieren uit van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden'.

Lokaal vertrouwen

Vertrouwen heeft ertoe geleid dat bedrijven en gemeente tot een vergelijk zijn gekomen. Daarbij speelt mee dat veel bedrijven lokaal zijn georiënteerd. Dan gaat het niet om hun producten, die kennen soms wereldwijde afzet, maar om de oorsprong van het bedrijf, de eigendom en de woonplaats van de medewerkers. Die lokale verbinding geeft een extra basis om er samen uit te komen. Het helpt ook dat de gemeente de bedrijven een nieuwe en vaak veel betere vestigingsplaats kon aanbieden. Waar die lokale verbinding er niet ligt, gaat het overleg met het bedrijf echt lastiger. Ook aan overheidszijde is de lokale verbinding een aandachtspunt. De organisatie met een Regionale Uitvoeringsdienst brengt enige afstand met zich mee.

De ontwikkeling van Soesterberg-Noord in de richting van een woongebied begon klein en krijgt telkens meer vervolg. Het gaat uiteindelijk om de verplaatsing van de bedrijven in Soesterberg-Noord naar een nieuw gemeentelijk bedrijventerrein (Richelleweg) met een heel moderne en ordelijke opzet. De gemeente kocht de achterblijvende grond en geeft die weer uit aan een ontwikkelaar. Zo kan de meest oostelijke kamer veranderen in een woongebied met woontorens, rijtjeshuizen, twee onder een kap-woningen en vrijstaande huizen. Voor de appartementen in de woontorens geldt een zodanige huurprijs, dat het gebied voor veel inkomensklassen bereikbaar is. Alle 157 woningen zijn duurzaam: nul op de meter en gebouwd met duurzame materialen. De bouw

start januari 2019 en oplevering is voorzien in de tweede helft van 2020.

De ontwikkelaar komt uit Soest en toonde vroegtijdig interesse als gedelegeerd ontwikkelaar namens een financier, die ook lokale wortels heeft. De wisselwerking tussen gemeente en ontwikkelaar is van belang voor het uiteindelijke plan. De gemeente stelt randvoorwaarden, de ontwikkelaar kent de markt en maakt het beste plan binnen de financiële mogelijkheden. Een voorbeeld waarin de dialoog tussen gemeente en ontwikkelaar tot verbeteringen leidt zijn de drie woontorens. De gemeente ging aanvankelijk uit van één gesloten woonblok met carrévorm. Volgens de ontwikkelaar en zijn stedenbouwkundige was dat veel te massief en massaal. De woontorens geven meer doorzicht. Toch waren de aangrenzende bewoners niet enthousiast over de hoogte van vijf tot zeven verdiepingen. Bij de Raad van State vonden zij geen gehoor. Het parkje tussen bestaande huizen en de woontorens geeft afscherming. Bovendien kent het gebied nu forse bedrijfshallen.

Twee juridische toepassingen van de Chw

Juridisch biedt de Chw aan het plan twee extra's: de Kameleonbestemming en tijdelijk overschrijden van milieunormen. Het experiment in Soesterberg-Noord betreft zowel een bestemmingsplan-plus (ontwikkelingsgebied) als een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (duurzaam innovatief experiment). De gemeente heeft met de Chw juridische speelruimte om onder meer geluidruimte in te perken als ook tijdelijk overschrijding toe te staan. Met die gereedschapskist is de gemeente het overleg met de bedrijven aangegaan om het woon- en leefklimaat in Soesterberg-Noord zelf te verbeteren en om ruimte voor woningbouw te scheppen op delen van het bedrijventerrein zelf én aan de noordrand, in de overgang naar de voormalige vliegbasis.

Via tussenstappen met een bestuurlijke lus is het bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte vanaf mei 2018 onherroepelijk. In juridisch opzicht is het meest bijzonder de 'kameleonbestemming', die ook in de Voortgangsrapportage 2015-2016 al is genoemd vanuit het ontwerpplan. Voor het bedrijf De Ridder (groenvoorzieningen en sportvelden) geldt in het onherroepelijke plan dat de voorlopige bedrijfsbestemming voor De Ridder als een kameleon verandert in 'wonen' als een van vier in het plan genoemde situaties zich voordoet. Het gaat om bedrijfsbeëindiging van De Ridder (door handhaving bij strijdigheid met het Activiteitenbesluit of als het bedrijf zelf stopt), als nieuwe woningen worden opgeleverd binnen de 50dB(A)contour (drie jaar na vaststelling van strijdigheid met het Activiteitenbesluit) of uiterlijk 10 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Hiermee heeft de gemeente greep op de situatie en krijgt de verandering van het gebied gestalte. De aanpak motiveert het bedrijf om tot actie over te gaan. In de situatie van Soesterberg-Noord hebben diverse bedrijven gekozen voor verplaatsing. De ontwikkeling van het bedrijf in Soesterberg-Noord heeft een terrein en gebouw opgeleverd dat bedrijfseconomisch suboptimaal is. Bij verplaatsing kan het bedrijf met minder ruimte toe en kan veel beter op de huidige bedrijfsvoering worden ingespeeld.

Geen uitspraak over de aantasting van de 'eeuwigdurende' rechtszekerheid

De gemeente wilde in het vastgestelde plan nog een stapje verder gaan. De redenering van de gemeente is dat de transformatie van het gebied met de bouw van woningen tussen bedrijventerrein en voormalige vliegbasis een maatschappelijk gewenste ontwikkeling is. De gemeente wilde daartoe het bedrijf Sita, met een milieucirkel over het geplande woongebied, op termijn zetten. Dat wil zeggen dat de bestaande geluidcontour van het bedrijf uiterlijk binnen tien jaar zou moeten worden ingeperkt. Die regel maakt inbreuk op de 'eeuwigdurende' rechtszekerheid. De gemeente heeft de maatschappelijk gewenste transitie naar woningbouw zwaarder gewogen dan het recht om de bedrijfsvoering altijd met dezelfde geluidcontour te mogen voortzetten. Een overgangstermijn van tien jaar achtte de gemeente redelijk. Het spijt de gemeente dat de Raad van State -in het beroep tegen het bestemmingsplan- niet op dit principe is ingegaan. De in het plan opgenomen regeling is om andere redenen niet gehonoreerd. Het bedrijf behoudt zijn geluidcontour. De praktijk is nu dat de gemeente in de geluidcontour woningbouw toestaat. De overschrijding mag met hulp van de Chw (ontwikkelingsgebied) maximaal tien jaar voortduren. Als de situatie dan niet is veranderd, legt de gemeente een geluidscherm of geluidwal aan tussen het bedrijf en de huizen, waardoor de geluidbelasting op de woningen afneemt tot aan de norm. Veel liever echter ziet de gemeente dat de bedrijfsactiviteit de komende tien jaar zo wordt aangepast, dat de geluidoverlast op de woningen niet meer bestaat.

Geslaagde transitie

In Soesterberg is in toenemende mate te zien hoe een gebied compleet kan veranderen. Vanaf het moment dat de dominantie van de vliegbasis wegviel is het proces ingezet naar natuur, wonen en recreatie. Ook bedrijven zijn ingepast – maar binnen duidelijke grenzen. De Chw is een van de succesfactoren bij deze transitie.

Op 3 april 2019 heeft minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het officiële startsein gegeven voor de herontwikkeling van Soesterberg-Noord. Ze vertelde bij die gelegenheid dat dit project laat zien dat de Chw echt toegevoegde waarde heeft.

Resultaten en leerpunten in Soesterberg-Noord

De aanwijzing tot experiment onder de Chw was een mentale opsteker voor de gemeente. De aanwijzing voelde als nationale erkenning en gaf ruimte om op zoek te gaan naar nieuwe werkbare oplossingen. De gemeente houdt het dicht bij huis: een praktische aanpak, zonder hoogdravende begrippen en theorieën. Degelijk onderzoek is de basis voor elk houdbaar besluit. De gemeente past instrumenten en werkwijzen die zich hebben bewezen, gewoon toe. Goed overleg met betrokken partijen is een andere pijler onder de aanpak: duidelijk zijn, zonder verborgen agenda's en met gebruik van de lokale netwerken. Ook legt de gemeente verbanden tussen de schaalniveaus. De ontwikkeling van Soesterberg-Noord bouwt voort op de regionale ontwikkeling die van de grond is gekomen bij de opheffing van de militaire vliegbasis Soesterberg. De ontwikkeling sluit ook aan op het nieuwe gemeentelijke bedrijventerrein en bij de lokale groeiambitie. Het instrumentarium van de Chw wordt selectief benut. De gemeente is de

uitvinder van de 'kameleonbestemming', die meekleurt volgens een soort 'als, dan' schema. Het ontwikkelwerk van de gemeente is elders toepasbaar. De gemeente heeft aandacht gevraagd voor de 'eeuwigdurende' bescherming van een vergunde geluidruimte. De gemeente vond, in de casus Soesterberg-Noord, de ontwikkeling naar woningbouw belangrijker en wilde met een forse overgangstermijn de geluidcontour inperken. Daarin is de gemeente niet geslaagd. De gemeente is pragmatisch overstapt op de next-best oplossing. Als de geluidverlast van het bedrijf blijft bestaan, dan komt er een geluidscherm tussen bedrijf en woningen.

2.4 Voorbeeld de Binckhorst⁷

Van blauwdruk planning naar organisch ontwikkelen

Voor de Binckhorst in de gemeente Den Haag is in 2009 een bestemmingsplan vastgesteld met een blauwdruk voor de herontwikkeling van het verouderde bedrijventerrein. Het plan bleek al snel niet uitvoerbaar. In juridische zin vernietigde de Raad van State het plan op het voorschrift uit de Wro over het aantonen van de financiële uitvoerbaarheid en in praktische zin sneuvelde het plan op de ingestorte bouwmarkt. Eind 2011 koos de gemeente Den Haag met de 'Gebiedsaanpak Binckhorst' voor een radicaal ander ontwikkelmodel. Dat model gaat niet uit van een vastomlijnd eindbeeld, maar maakt een organische ontwikkeling naar een gemengd woon-werkmilieu mogelijk. Het tempo en de invulling is aan de markt. De gemeente ondersteunt initiatieven, mits die voldoen aan kaders die zijn vastgelegd in het omgevingsplan Binckhorst, dat op 29 november 2018 is vastgesteld door de raad. Tegen het plan zijn dertien beroepsschriften ingebracht.

De in het plan opgenomen aanpak past niet binnen de regels van het reguliere omgevingsrecht. Het plan is om die reden opgesteld als experiment onder de Chw. Het is geen toeval dat de gemeenteraad het plan heeft vastgesteld een paar dagen nadat de zestiende tranche van het Besluit uitvoering Chw extra instrumenten aan het experiment heeft toegekend: kostenverhaal en bestemmingsplanactiviteit. Ook noemt de gemeente het besluit, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet, alvast 'omgevingsplan'. Die naam markeert een trendbreuk.

Waar de laatste decennia planologie en gebiedsontwikkeling sterk zijn gaan leunen op het detailleren en uitvergroten van het belang van de juridische regels, hoopt de gemeente dat met het vastgestelde omgevingsplan en de daarbij behorende nieuwe aanpak de kracht van een inhoudelijk goed ontwerp voorop komt te staan. Goede plannen mogelijk maken vraagt een andere attitude, met ook een andere juridische constructie, dan slechte plannen tegenhouden. Regel op regel stapelen is relatief makkelijk; sturen

op kwaliteit vergt een experiment, dat kan plaatsvinden dankzij de Chw.

In de huidige -reguliere- situatie staat de gemeente ontwikkelingen in de Binckhorst toe door per project / bouwplan een procedure te doorlopen op grond van de Wabo met een afwijking van het bestemmingsplan. Dat werkt op zich wel, maar de samenhang ontbreekt. Die wordt aangebracht met het nieuwe omgevingsplan.

Lange planhorizon en verschuiving van onderzoek

Het experiment met de verbrede reikwijdte is op sommige punten voorwaardelijk voor de nieuwe aanpak, andere onderdelen van het experiment versterken de gekozen manier van werken. Heel voor de hand ligt dat de verlengde planhorizon van het plan tot 20 jaar de gelegenheid geeft om initiatieven te ontwikkelen als de tijd daarvoor rijp is. De tijdsdruk ontbreekt, de gemeente hoeft immers geen harde deadline te halen. De nieuwe Binckhorst kan hierdoor op een organische manier tot stand komen: snel als zich veel haalbare initiatieven aandienen, wat langzamer als meer tijd nodig blijkt. Direct hiermee verband houdt de toestemming in het Chw-experiment om onderzoek voor de inpassing van een bouwproject en het bepalen van de financiële haalbaarheid in de tijd te verschuiven. Het gaat om verschuiving van het moment van vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment dat bouwprojecten zich aankondigen. Het onderzoek voor de onderbouwing van het bestemmingsplan is globaal gehouden, net als de bepaling van de financiële exploitatie. Elke initiatiefnemer moet zelf onderzoek uitvoeren om aan te tonen dat zijn plan voldoet aan alle regels. Dat komt overeen met de huidige praktijk in de Binckhorst, waar de initiatiefnemer bij de Wabovergunning zelf de nodige onderzoeken moet uitvoeren.

Constructie van open norm en beleidsregels

Wel nieuw is de actualiteit van de gegevens en van het beleid. De gemeente wil sluipende veroudering van het plan en van de toetsingskaders tegengaan. Gekozen is voor de constructie met open normen in het omgevingsplan, die ingevuld worden met de meest recente (telkens aan te passen) beleidsregels. Dit regelt de gemeente door onder meer voor woningbouw, archeologie, parkeren en waterkwaliteit een open norm in het plan op te nemen. Als de raad bijvoorbeeld een nieuwe woonvisie vaststelt, moeten daarin ook de gevolgen voor de Binckhorst worden benoemd. Die woonvisie legitimeert vervolgens het College om de beleidsregels voor wonen in de Binckhorst aan de nieuwe woonvisie aan te passen. Door de verwijzing in het omgevingsplan naar deze beleidsregels (een zogenoemde 'dynamische verwijzing'), is het geldende woonbeleid van de gemeente Den Haag van toepassing en niet het beleid dat bij de vaststelling van het omgevingsplan gold. Ook de informatie over het gebied wordt met een GIS-applicatie actueel

⁷ Informatie is verkregen van mevrouw Eveline Kokx-van Aalsburg, mevrouw Maayke Houtman en de heer Boris ter Bals respectievelijk projectleider, jurist en ondersteuner omgevingsplan Binckhorst van de gemeente Den Haag en van de heer Coen Verhaegh van de Bedrijvenvereniging Binckhorst, Laakhaven en Fruitweg (BLF), de heer Bram Heijkers van het platform I'm Binck en mevrouw Anouk van den Brink van de Stadmakers.

gehouden. Als bijvoorbeeld nieuwe informatie over de archeologie beschikbaar komt, wordt de archeologische waardenkaart met die actuele informatie bijgesteld.

Op het eerste gezicht lijkt de invloed van de raad af te nemen, als de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels bij het College ligt. De verhouding tussen raad en College is dan ook uitvoerig besproken in de aanloop naar de vaststelling van het plan. Bij die bespreking heeft het College naar voren gebracht dat de raad juist veel invloed uitoefent door in het plan 'aan de voorkant' duidelijke regels vast te stellen, waaraan iedereen is gebonden. Ook worden beleidsregels niet 'spontaan' door het College bedacht, maar passend bij het beleid dat de raad vaststelt. Het is dan vervolgens heel praktisch om dat vastgestelde beleid met een lichte procedure via de beleidsregels in het bestemmingsplan te laten doorklinken. Vervolgens rapporteert het College frequent aan de raad, waarin de raad aanleiding kan zien tot bijsturen. Voor twee onderwerpen heeft de raad de vaststelling van de beleidsregel naar zich toe getrokken. Voor woonkwaliteit heeft de raad de beleidsregel zelf vastgesteld en is het College bevoegd tot eventuele wijziging. Voor het kostenverhaal beslist de raad elke twee jaar over de actualisatie.

Kostenverhaal

De aanpak van het kostenverhaal is cruciaal voor het plan. Het kostenverhaal volgt een vernieuwende aanpak, in vervolg op de experimenteeruimte van de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Door de formule van uitnodigingsplanologie is de invulling van het omgevingsplan (met een bouwprogramma) bij vaststelling van het plan onbekend. Daardoor valt vooraf ook geen sluitende calculatie van kosten en opbrengsten te maken. Door het Chw-experiment is het mogelijk om bij elk initiatief / bouwaanvraag een afdracht aan de gemeente te koppelen aan de vergunning. In het plan wordt, met de constructie van beleidsregels, de hoogte van de afdracht afgeleid van de bouwoppervlakte, met een differentiatie per functie. Door deze wijze van invulling van het kostenverhaal verkrijgt de gemeente inkomsten om publieke voorzieningen in de Binckhorst te realiseren. Daarbij stuurt de gemeente op de kasstroom: geen inkomsten betekent geen uitgaven voor de verbetering van de openbare ruimte. In samenspraak met stakeholders heeft de gemeente wel een programma gemaakt, waarin gewenste publieke voorzieningen in een planning zijn gezet. Het risico dat de gemeente heeft gecalculleerd bedraagt 20 miljoen euro, ofwel 1 miljoen euro per jaar over de hele looptijd van het plan. Voor een gebied én stad van deze omvang is dat, volgens de gemeente, een aanvaardbaar risico. In jargon: 'het plan is niet evident onuitvoerbaar'.

Integraal naar inhoud en werkwijze

De gemeente typeert het omgevingsplan als 'integraal'. Doordat het hele fysieke domein is betrokken, is het plan duidelijk meer dan alleen een ruimtelijk plan van traditionele snit. Het plan bevat bijvoorbeeld (beleids)regels over sociale veiligheid en regels over duurzaamheid. De Chw staat toe dat de gemeente een EPC (energieprestatiecoëfficiënt) van 0,2 voorschrijft. Dat is lager dan op het moment van vaststelling van het plan wettelijk is toegestaan. Ook

dragen regels over saldering bij aan een integrale benadering bij initiatiefnemers. Als een initiatiefnemer de uiterste grenzen van de regels benut, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de marge die het plan biedt voor de maximale bouwhoogte, dan moet daar wat tegenover staan. Het gaat om een tegenprestatie die bijvoorbeeld het woonklimaat versterkt of bijdraagt aan duurzaamheid en vergroening. Zo ontstaat een trade-off met initiatiefnemers en worden ze gedwongen om na te denken over hun bijdrage aan de versterking van de Binckhorst buiten hun eigen plan.

Voor de gemeente brengt het plan een werkwijze met zich mee, waarop ook het trefwoord integraal van toepassing is. In die werkwijze staat de Omgevingstafel centraal. Dat is het overleg, waarin alle initiatieven in beginsel wekelijks worden besproken met alle daarbij van belang zijnde disciplines binnen de gemeente en daarbuiten (Hoogheemraadschap, GGD, Omgevingsdienst). De wat meer omvangrijke initiatieven worden als project opgepakt, waarbij de gemeentelijke projectleider en bouwinspecteur nauw samenwerken. Dit tandem vertegenwoordigt het initiatief in de Omgevingstafel én begeleidt de initiatiefnemer bij zijn planuitwerking. Deze werkwijze zorgt voor samenspraak in de gemeente. Deze nieuwe manier van het toetsen van initiatieven vergt een andere manier van werken. Dat is wennen voor de deelnemers, het gaat steeds beter.

Bedrijven: 'rekening houden met' versus 'in acht nemen'

De transformatie betekent dat de bedrijven op de Binckhorst minder mogelijkheden voor hun bedrijfsvoering hebben dan zij op het monofunctionele terrein gewend waren. De bedrijven gaan de Binckhorst immers delen met bewoners. Dat leidt tot zorgen bij de bestaande bedrijven. De nieuwe bewoners hebben wensen voor de kwaliteit van hun woonomgeving, waarbij de bestaande en vergunde bedrijfsactiviteiten als overlast kunnen worden ervaren. De menging van wonen en werken kan tot klachten over de bedrijfsvoering leiden, ook al staan de bedrijven juridisch in hun recht. Bij de transformatie respecteert de gemeente de bestaande vergunningen aan bedrijven en vraagt bij nieuwe initiatieven om 'rekening te houden' met de vergunde rechten van bestaande bedrijven. De bedrijven hadden de voorkeur aan de formulering 'in acht nemen'.

Een initiatiefnemer wordt in het plan met een beleidsregel opgeroepen om met bedrijven in overleg te gaan als de wens bestaat om gevoelige activiteiten te realiseren binnen de richtafstanden van dat bedrijf. Een dergelijke ontwikkeling is alleen mogelijk als de initiatiefnemer voor zijn eigen rekening maatregelen treft om de omgevingskwaliteit zo te verbeteren dat het initiatief wel binnen de normen past. Dwang moet daarbij worden voorkomen. Met deze aanpak hoopt de gemeente enigszins de vrees van de zittende bedrijven weg te nemen dat nieuwe bewoners zich gaan verzetten tegen bestaande richtafstanden.

Wie het eerst komt, die krijgt tijd om een voorstel uit te werken

De aanpak met een open plan, dat invulling krijgt met particuliere marktinitiatieven vergt een paar extra regels. De gemeente past

de formule ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ toe bij de invulling van de Binckhorst. Om dit praktisch en eerlijk te houden is een systeem van ‘reserveringen’ ingevoerd. Bij een eerste verzoek krijgt een initiatiefnemer twaalf weken de tijd om zijn globale voorstel concreet uit te werken. Dat biedt de zekerheid dat iemand anders niet net ‘voorpiept’ met een vergunningaanvraag waardoor er geen gebruikruimte meer beschikbaar is. Een initiatiefnemer zou dan namelijk voor niets een hoop geld en tijd kwijt zijn aan het uitvoeren van de benodigde onderzoeken. Na de reserveringstermijn van twaalf weken heeft een initiatiefnemer nog veertien weken om de vergunningaanvraag in te dienen (totaal derhalve 26 weken).

Vrijheid én gebondenheid

De Binckhorst nodigt uit tot samenwerking. I’M Binck biedt een open platform voor bedrijven, bewoners en organisaties die zich willen inzetten voor dit bijzondere gebied. Ontwikkende partijen hebben zich als open collectief verenigd in de ‘Stadmakers’. Deze marktpartijen zien in de Binckhorst bij de huidige marktsituatie kansen met grote uitdagingen. Het gebied is complex door de diversiteit aan functies, versnipperd eigendom met erfpacht en uiteenlopende belangen tussen zittende en nieuwe eigenaren / gebruikers. Daar komt de vernieuwende aanpak van het omgevingsplan nog eens bij. Het basisuitgangspunt dat de gemeente aan de marktpartijen het initiatief laat kent in de praktijk grenzen. De gemeente voert regie met spelregels. Gemeente en ontwikkelaars zoeken het evenwicht tussen vrijheid en gebondenheid. Dat gaat soms met schokken.

Kort na de vaststelling van het plan hebben zich veel meer initiatieven voor woningbouw gemeld dan de 5000 woningen waar het plan in voorziet. De mate van uitwerking van deze initiatieven kent grote verschillen. De gemeente heeft contact met alle indieners opgenomen om de grote belangstelling op een eerlijke wijze te verwerken en neemt daarin mee of het waarschijnlijk is dat een initiatief binnen de gestelde termijnen van 26 weken kan worden uitgewerkt tot een vergunningaanvraag. Dit is een testcase voor de nieuwe samenwerking tussen overheid en markt.

Resultaten en leerpunten in de Binckhorst

De gemeente Den Haag heeft de vastgelopen blauwdrukplanning gebruikt om een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling in gang te zetten. De overheid bepaalt minder; de markt krijgt meer zeggenschap. De vaste verhoudingen worden opgeschud en daarbij komen tal van nieuwe vragen naar boven. De zittende bedrijven krijgen te maken met bewoners die andere eisen stellen aan hun omgeving. De bedrijven, die als eerste het gebied gebruiken willen graag dat de bewoners hun belangen in acht nemen. De gemeente heeft gekozen voor de formule van ‘rekening houden met’ en hoopt dat in overleg goede oplossingen tot stand komen. Het bieden van gelijke kansen aan alle initiatiefnemers en het inbouwen van redelijke termijnen voor het gestand doen

van plannen vergt spelregels. En elke spelregel roept vragen op over de toepassing. De gemeente zoekt praktische oplossingen in samenspraak met de marktpartijen. Voor elk initiatief vindt een integrale beoordeling plaats en elk groter initiatief krijgt een begeleider mee vanuit de breed samengestelde ‘omgevingstafel’.

De rolverdeling tussen overheid en markt gaat ook over de kosten voor collectieve voorzieningen, waarvoor de gemeente experimentele regels voor kostenverhaal toepast. De inzet van open normen met beleidsregels roept vragen op over de verdeling van bevoegdheden tussen raad en College. In de Binckhorst zijn keuzen gemaakt welke beleidsregels het College mag afdoen en waar de raad het laatste woord over houdt.

2.5 Voorbeeld Oosterwold⁸

Van agrarische polder naar stadsdeel

Het gebied Oosterwold, ten oosten van Almere, ondergaat de komende decennia grote veranderingen. De jonge polder, met nu nog vooral akkerbouwgrond, biedt op termijn ruimte voor onder andere 15.000 woningen. Toch is niet zeker of en wanneer de huizen worden gebouwd, waar ze precies komen te liggen, hoe ze er uit komen te zien en welke voorzieningen en bedrijven verder in het gebied een plek krijgen. Een blauwdruk en programma voor de ontwikkeling ontbreken namelijk. De betrokken overheden, de gemeenten Almere en Zeewolde, het Rijksvastgoedbedrijf, de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland, laten het initiatief aan de toekomstige bewoners en aan de mensen die een bedrijf of voorziening willen vestigen. Al die mensen samen transformeren -binnen ontwikkelregels- het 4.300 ha grote gebied. Voor de eerste fase (pakweg eenderde van het gebied) heeft de gemeente Almere ontwikkelregels vastgelegd in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (vastgesteld op 29 juni 2016, na uitspraak in beroep onherroepelijk op 31 mei 2017).

‘Doe het zelf’ op grote schaal

De ontwikkeling van Oosterwold is vernieuwend. Met de mogelijkheden die de Chw biedt ontstaat een fundamenteel andere aanpak dan gebruikelijk is bij gebiedsontwikkeling. Bij de organische invulling staan burgerinitiatieven centraal. De gemeente noemt dit de ultieme vorm van doe-het-zelf-gebiedsontwikkeling. Uniek is dat het omvangrijke gebied Oosterwold nauwelijks een zonerings- of functiescheiding kent. Wonen, groen, landbouw en voorzieningen gaan door elkaar heen lopen. Waar een traditionele ontwikkeling veelal van elkaar te onderscheiden zones kent voor wonen, centrumfuncties, bedrijven en groen, komt in Oosterwold alles op kavelniveau samen. Elke kavel wordt door de initiatiefnemer zelf ontsloten, heeft waterafvoer, groen en is voor de helft in gebruik voor voedselproductie. In het eindbeeld heeft het gebied ongeveer vier woningen per hectare. Dat lijkt weinig. Toch wijkt de dichtheid

⁸ Informatie verkregen van Werner Brouwer (gebiedsmanager), Sander Berkhout (programmamanager uitvoering), Janet Leeffers (programmasecretaris) alle drie namens de ontwikkelingsorganisatie Oosterwold en Wilfred Lieste, vergunningverlener van de gemeente Almere.

niet wezenlijk af van het grootstedelijk gebied van Utrecht, alleen is de ruimte -letterlijk- anders geordend: verkeer, groen, voorzieningen, wonen, bedrijven en landbouw zijn immers op kavelniveau gemengd.

De omvang van het gebied laat zien dat de betrokken overheden de vernieuwende aanpak zeer serieus nemen. Oosterwold is een grootschalig experiment, geen klein probeersel. De betrokken overheden zetten vol in op hun ideaal dat de 'burger' zelf de leefomgeving bepaalt. De aanpak past in een Almeerse traditie van particulier opdrachtgeverschap. De gemeente is nieuwsgierig naar de vernieuwing die ontstaat als de overheid en de grote ontwikkelaars niet aan zet zijn. Waar blijkt behoefte aan, wat is het resultaat en -ook hier- wat is de rol van de overheid? De aanpak in Oosterwold brengt tot uitdrukking dat wonen meer omvat dan het gebouw. Het gaat ook -of zelfs vooral- om de omgeving, waar mensen in Oosterwold zelf vorm aan kunnen geven.

De essenties van het Chw-experiment: financiering

Het experiment onder de Chw schept ruimte voor de gekozen aanpak. Voor de organische ontwikkeling is de verlengde planhorizon van het plan tot 20 jaar van waarde. Belangrijker nog is de ruimte bij de exploitatieopzet, het uitstel van onderzoek, de eigen milieukwaliteitseisen en de vormvrije planopzet.

Essentieel voor de Oosterwoldse aanpak is de wijze van financiering. Bij een traditionele gebiedsontwikkeling presenteert de gemeente vooraf een sluitende exploitatie bij het bestemmingsplan, veelal met zware financiële participatie van de gemeente. Veel gemeenten kregen in crisistijd de kous op de kop bij deze vorm van ontwikkeling. De Chw bracht voor Oosterwold de ommekeer. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte verschuift de 'rekening' volledig naar de uitvoering. Dat sluit naadloos aan bij de filosofie dat het plan bestaat uit initiatieven van toekomstige bewoners en gebruikers. Doordat een vast plan en programma ontbreken kon ook geen vooraf gecalculiseerd exploitatieplan worden gemaakt. De gemeente sluit per kavel een anterieure overeenkomst af bij de gronduitgifte voor de bouw van een woning, bedrijf of voorziening. Dat is altijd een overeenkomst met elke individuele eindgebruiker, ook bij een collectieve ontwikkeling. De exploitatiebijdragen gebruikt de gemeente voor enkele centrale voorzieningen: met name de grote ontsluitingswegen. Als er geen inkomsten zijn, dan investeert de gemeente niet. Zo ontstaat nooit een tekort in de gemeentekas.

De keerzijde is dat de gemeente in financiële zin weinig verdient aan de ontwikkeling zelf. Wat verder in de toekomst kan de aanpak kosten besparen. De gemeente verwacht weinig beslag op middelen voor beheer en onderhoud van openbare en collectieve voorzieningen. Het gaat immers alleen om enkele hoofdwegen, in het gebied zelf is alle ruimte particulier toegedeeld. De gemeente heft verder de gebruikelijke onroerende zaak belasting. Mogelijk zijn die inkomsten iets lager dan elders gebruikelijk is, omdat bij de waarde-bepaling van het onroerend goed de private verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud de taxatie wat kan drukken.

De essenties van het Chw-experiment: onderzoek

Het bestemmingsplan Oosterwold schuift ook het onderzoek door naar de fase waarin een initiatief zich aandient, als onderdeel van het Chw-experiment. Initiatiefnemers moeten zelf aantonen dat hun plan voldoet aan alle wettelijke eisen, aan de ontwikkelregels van het bestemmingsplan en aan de daarin opgenomen eigen kwaliteitseisen. Het bestemmingsplan bevat 'beslisbomen' die de initiatiefnemers ondersteuning bieden bij de keuzen en de uitvoering van het onderzoek. De verschuiving van het onderzoek leidt tot een andere taakverdeling tussen overheid en initiatiefnemer. De initiatiefnemer voert het onderzoek uit en onderbouwt daarmee het eigen initiatief. De gemeente toetst of het onderzoek goed is uitgevoerd en of de uitkomst (het bouwplan) voldoet aan de ontwikkelregels en kwaliteitseisen. Op die verandering waren noch de gemeente noch de initiatiefnemers voorbereid. Aanvankelijk toetste de gemeente op de gebruikelijke wijze. De initiatiefnemers dienden plannen in, die niet afweken van wat elders gebruikelijk is. De gemeente accepteerde dat en keek vooral naar het voldoen aan het Bouwbesluit. Al snel bleek dit onvoldoende en is een gemeentelijke task force gevormd. Een inhaalslag was nodig om de verleende vergunningen alsnog uitgebreider te toetsen. De meeste aandacht ging echter uit naar nieuwe aanvragen. Initiatiefnemers blijken niet zonder meer in staat om een goede aanvraag in te dienen. De gemeente stelt een handboek op om te helpen. Daarin staat wat de aanvrager veelal zelf kan regelen en waarvoor professionele steun nodig zal zijn en welke kosten dat globaal met zich meebrengt. Wat de initiatiefnemer bijvoorbeeld zelf kan regelen zijn de bepaling van de straatnaam en het aanvragen van het huisnummer. Hulp is veelal nodig bij akoestisch onderzoek of het berekenen van de slagschaduw van windturbines. Ook de gemeente is inmiddels voorbereid op een toets die veel omvattender is dan in de andere gebieden van Almere. Voor initiatiefnemers lijkt de planvoorbereiding een hordeloop. Toch is de indruk dat iedereen de finish kan halen. Uithoudingsvermogen en een zekere blijmoedigheid kenmerken de pioniers van Oosterwold. De gemeentelijke specialisten denken actief mee en slagen er vaak in om eenvoudige vergunningen in acht weken af te ronden en meer complexe in 14 weken. Aan de voorbereiding van de vergunningaanvraag gaat een periode van vaak een jaar of meer vooraf.

Op basis van de opgedane ervaringen bij de realisatie van het plan heeft de gemeente alsnog onderzoek uitgevoerd voor archeologie. Archeologisch onderzoek is, na vaststelling van het plan, voor het hele gebied uitgevoerd. Daarmee wordt voorkomen dat een initiatiefnemer pas na zijn locatiekeuze en bij de uitwerking van een plan tot de ontdekking komt dat een archeologische vindplaats in de weg zit. Door vooraf zicht te geven op de archeologische waarden, kan iedereen daar bij de locatiekeuze, de kavelbegrenzing en de invulling van het plan rekening mee houden. Naar verwachting volstaat veelal het behoud in situ en het niet bouwen op de vindplaats zelf. De kosten van het onderzoek leiden tot een opslag op de exploitatiekosten van elke kavel.

De essenties van het Chw-experiment: maatwerk voor windturbines

Een ander bijzonder uitvoeringsprobleem doet zich ook voor bij de windturbines die langs de doorgaande rijksweg komen. De slagschaduw en het geluid zijn van invloed op de ontwikkelmogelijkheden in Oosterwold. Om flexibel op de nog niet gebouwde turbines in te kunnen spelen heeft de gemeente behoefte aan meer beleidsruimte dan het Activiteitenbesluit milieubeheer biedt.

Daartoe heeft de gemeente aanvullende experimenteerruimte gevraagd, die onderdeel is van de 17^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Met dit aanvullende experiment kan een goede keuze worden gemaakt tussen het stilzetten van de turbine in geval van slagschaduw en het treffen van voorzieningen aan gevoelige bestemmingen. Weinig stilzetten is gunstig voor het financieel en energetisch rendement van de turbines. Meer mogelijkheden voor maatwerk aan de gevoelige bestemming vergroot de ontwikkelopties. Het Activiteitenbesluit geeft als enige oplossing een blinde muur aan de zijde waar slagschaduw is te verwachten. De gemeente denkt ook aan afscherpende voorzieningen (andere gebouwen, schutting of beplanting), het iets draaien van het gebouw waardoor minder ramen en ongevoelige functies aan de slagschaduwzijde komen. Nadat de 17^e tranche in werking is, zal de gemeente aanvullende ontwikkelregels vaststellen. Daarbij denkt de gemeente ook aan het voorschrijven van één rekenmethode, zodat geen discussie ontstaat over de berekeningswijze van de slagschaduw.

Zelfzorg geldt ook voor afvalwater

Ook de behandeling van water is een punt van aandacht. De initiatiefnemers zijn gehouden om zelf te zorgen voor voldoende berging en voor een verantwoorde lozing van het huishoudelijke afvalwater. Elk huishouden draagt in beginsel zorg voor zijn IBA (individuele behandeling afvalwater). Bij controle bleek een aantal IBA's niet te voldoen aan de eisen van het waterschap. Daarop zijn adviezen gegeven aan de lozer van het afvalwater voor verbetering van de IBA. Ook is met onderzoek vastgesteld dat de omvorming van landbouwgebied naar woongebied met 15.000 huizen op termijn betekent dat de stikstofbelasting van het grond- en oppervlaktewater omlaag gaat en de fosfaatbelasting toeneemt. Die verwachting was reden om de gemeentelijke zorgplicht nader te bekijken. De voorlopige conclusie is dat de gemeente nadere keuzen kan maken voor de manier waarop de goede waterkwaliteit wordt geborgd. De aanpak wordt nog nader verkend.

Grote belangstelling, veel variatie

De gemeente krijgt veel respons en ontmoet grote belangstelling voor wonen in Oosterwold. Eind 2018 zijn al ruim 1300 initiatieven in diverse stadia van behandeling. Ongeveer 400 woningen zijn gebouwd of in aanbouw. De wachttijd voor de verplichte intake is ruim een half jaar.

De nieuwe bewoners vormen een doorsnede van de bevolking. Alleen zijn nog geen initiatieven genomen voor sociale huurwoningen. De initiatiefnemers noemen als belangrijke pluspunten van Oosterwold de vrijheid om eigen keuzen te maken, het groene karakter van de directe woonomgeving en de lage grondprijzen. Bij dat

laatste plaatst de gemeente direct een grote kanttekening. Omdat de gebruikelijke voorzieningen niet in de grondprijzen zijn verwerkt moet elke initiatiefnemer met kosten rekening houden, die bij reguliere gronduitgifte in de grondprijzen zijn verwerkt: bouwrijp maken, ontsluiting, groen, onderzoek etc. Het klopt dat de grondprijzen laag is, maar het is een vergissing om te denken dat de toekomstige bewoner daarmee goedkoop uit is. De kostenopbouw wijkt af en daaraan moeten de initiatiefnemers wennen.

Verhoging grondprijzen

Begin 2019 is commotie ontstaan over een verhoging van de grondprijzen, die de gemeente doorvoert. De gemeente is gehouden een marktconforme prijs te vragen. Dit volgt uit de regels van de Wet marktconformiteit en de regelgeving omtrent Staatssteun. Die marktconformiteit heeft geleid tot een verhoging van de grondprijzen met 30% (ten opzichte van de taxatie in 2015). Een aantal initiatiefnemers voelt zich overvallen en dat heeft geleid tot stevige discussies in de gemeenteraad van Almere. Voor lopende initiatieven heeft de gemeente een overgangsregeling gemaakt en een aantal initiatiefnemers kan een beroep doen op een hardheidsclausule. Dat neemt niet weg dat diverse initiatiefnemers met deze verhoging zijn geconfronteerd.

Begeleiding initiatiefnemers

Onder het motto 'Maak Oosterwold – Landschap van initiatieven' bieden de overheden begeleiding aan initiatiefnemers. Na een verplichte bijeenkomst krijgt elke initiatiefnemer een begeleider toegewezen. De begeleider helpt bij de stappen die nodig zijn om tot een vergunning te komen. Daarbij moeten de overheden hun rol leren vinden. De grens tussen helpen bij het begrijpen van alle regels en stappen en inhoudelijk ondersteunen is niet strak te trekken. Om burgers echt zelf keuzen te laten maken willen de betrokken overheden geen pasklare oplossingen aanreiken, maar vooral vragen stellen, de procedure helder maken en goed doorverwijzen. De overheid treedt niet op als adviseur. De begeleiders vinden het soms lastig om terughoudend te zijn, omdat de initiatieven veel enthousiasme oproepen.

Overigens is een scheiding aangebracht tussen ontwikkeling en toetsing. Het gebied wordt ontwikkeld door de vijf genoemde overheden: Rijksvastgoedbedrijf, gemeenten Almere en Zeewolde, de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland. Zij hebben een compacte organisatie om de uitgifte te begeleiden. Het team dat namens hen de ontwikkeling begeleidt is kleiner dan bij reguliere planontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan de discipline civiele techniek. In Oosterwold gaat het om de realisatie van enkele hoofdwegen en niet om een compleet ontsluitingsplan. Wel heeft de gemeente Almere meer menskracht nodig voor de toetsing van plannen.

Collectieve voorzieningen en stadslandbouw

Of in Oosterwold naast huizen ook collectieve voorzieningen tot stand komen, zoals een sportvereniging, school en winkels, staat niet vast. De overheden verwachten overigens wel dat de aanwezigheid van bewoners vanzelf tot aanbod van (al dan niet commerciële)

voorzieningen zal leiden. De grote omvang van groene ruimte op particuliere kavels kan bijvoorbeeld professionele groenbedrijven aantrekken. Het eerste grootwinkelbedrijf en een sportvereniging hebben onlangs interesse getoond voor vestiging. Als zich een schoolbestuur aandient, dat voldoet aan in het onderwijs gebruikelijke vestigingsnormen, dan komt er ook een schoolgebouw. Het initiatief ligt echter niet bij de overheid, maar bij burgers, organisaties en bedrijven.

Een bijzondere ontwikkelregel gaat over stadslandbouw. Voor elke standaardkavel geldt dat de helft van de oppervlakte wordt gebruikt voor het voortbrengen van agrarische voedselproducten in een voor de agrarische productie reële dichtheid en productiecyclus. Daarbij kan gedacht worden aan fruitbomen (maar dus niet aan een verdwaaide fruitboom), het houden van schapen en kippen, visteelt of een groentetuin. Het is niet vereist dat de stadslandbouw door de grondeigenaar zelf wordt bedreven. Het inscharen van schapen biedt ook een invulling, net als het uitbesteden van de teelt aan een buurman. Voorwaarde is wel dat de stadslandbouw op elk kavel plaatsvindt. De gemeente moet nog uitvinden hoe de handhaving vorm kan worden gegeven. Een eerste ervaring is dat een bepaalde mate van zelfregulering ontstaat, doordat burens mede toezien op het naleven van de regels.

Het resultaat

De vrijheid om zelf invulling te geven aan de woning en de woonomgeving leidt lang niet overal tot bijzondere gebouwen. De cataloguswoning komt in Oosterwold voor, naast doe-het-zelfbouw in allerlei fasen van voortgang. De betrokkenheid is vaak groot. Zie ook de vele blogs die over de ontwikkeling verschijnen. Initiatiefnemers laten vaak trots zien wat ze hebben gebouwd en wat ze daarvoor allemaal hebben gedaan. Ze beschrijven eigen ervaringen en geven tips met het doel anderen te helpen. Ze nodigen uit om een wijkje te gaan vormen door gelijkgestemde initiatieven te groeperen. Ze doen oproepen (om afval op te ruimen), beschrijven de natuur (bever en ijsvogel gezien) of schrijven soms hun frustraties van zich af.

Oosterwold laat zien dat een andere manier van ontwikkelen mogelijk is als een beperkt aantal regels wordt aangepast. Het doorschuiven en in kleine stukjes opknippen van het exploitatieplan en het onderzoek zijn sleutelfactoren. Het voorbeeld maakt verder duidelijk dat het niet alleen gaat om de formele regels. De inzet van de overheden om de burger centraal te stellen maakt veel energie vrij in de Almeerse samenleving.

Resultaten en leerpunten in Oosterwold

De doe-het-zelf-planologie van Oosterwold schudt de traditionele verhouding tussen burger en overheid op. In Oosterwold krijgen de private initiatiefnemers ruimte om keuzen te maken, die bij traditionele gebiedsontwikkeling door de overheid worden gemaakt. Dit leidt tot

enthousiasme en zelfbewustzijn bij burgers. Zij benutten de kans om hun eigen ideaal te realiseren. In een aantal gevallen is de spontaniteit en creativiteit terug te zien in het eindresultaat; in andere gevallen oogt het gebouwde huis conventioneel. De weg naar die conventionele oplossing is echter wel vernieuwend. Oosterwold brengt vragen aan het licht, die elders niet opkomen of binnen de normale routine vallen. In Oosterwold onderzoekt niet de overheid, maar de initiatiefnemer de haalbaarheid van zijn plan. Hij zorgt zelf voor voorzieningen, die in andere gebieden bij de koop in zitten. Toch doemen pragmatische grenzen op tussen privaat en publiek. Voor een enkel onderwerp is het individuele onderzoek alsnog publiek/collectief gemaakt. Dat geldt voor archeologie, omdat die waarden niet kenbaar zijn voor de initiatiefnemer die een kavel uitzoekt en de gevolgen voor het initiatief groot zijn. Op collectief niveau kan het risico beter en goedkoper worden beheerst. Ook komt de vraag naar boven welke collectieve voorzieningen (school, sportveld, winkel) tot het domein van de gemeente behoren. Particulier initiatief kan te laat komen om logische plekken in te nemen of kan zelfs geheel achterwege blijven. Voor een aantal van dit soort voorzieningen overweegt de gemeente daarom de rol van publieke initiatiefnemer (binnen de voor iedereen geldende spelregels) op zich te nemen en om locaties te reserveren waar deze collectieve voorzieningen goed zouden passen. Een aantal gebruiksvormen, die in een regulier gebied volgens bekende patronen geregeld zijn, komen net in een ander daglicht te staan. Hoe pakken de regels van de Wegenverkeerswet uit op de privaat aangelegde en beheerde wegen? Wat betekent private behandeling van afvalwater voor de kwaliteit van het oppervlakte en grondwater? Elders zal niet snel handhaving nodig zijn voor de functie stadslandbouw. Dit soort vragen komen voort uit de verhouding tussen burger en overheid, die de gemeente Almere in het experiment bewust heeft veranderd. De gemeente zoekt antwoorden die recht doen aan het uitgangspunt van doe-het-zelf planologie. Daarbij is een werkwijze ontstaan waarin hulp wordt geboden aan initiatiefnemers, zonder keuzen voor te kauwen. Voor de toetsing van de aanvragen heeft de gemeente de eigen organisatie aangepast. Bij het verdere verloop van het experiment ontstaat nieuwe kennis, die interessant is voor gemeenten die de burger ook meer ruimte willen geven bij gebiedsontwikkeling.

2.6 Voorbeeld Mimosastraat⁹

Huisvesten van 'spoedzoekers' leidt tot projectuitvoeringsbesluit

De drie Zwolse corporaties hebben met de gemeente Zwolle afgesproken om in de periode 2016-2019 circa 100 semipermanente woningen te realiseren. Oogmerk was de druk op de sociale huurmarkt te verminderen en 'spoedzoekers' zelfstandige huisvesting te bieden. Doelgroepen zijn statushouders (asielzoekers die in Nederland als vluchteling worden erkend) en mensen die vanuit begeleid wonen doorstromen. Met tijdelijke woningbouw kan snelheid worden gemaakt en zijn lage huren haalbaar. Als na een

⁹ Informatie is verkregen van mevrouw Ellen Horsman-van Gelder, juridisch planoloog bij de gemeente Zwolle en de heer Mark Meulenkamp, projectmanager ontwikkeling bij woningstichting SWZ.



Gemeente Zwolle, De Vlindertuin (Mimosastraat), Projectuivoeringsbesluit

aantal jaren de behoefte aan deze goedkope eenvoudige huisvesting afneemt kunnen de woningen plaatsmaken voor iets anders.

Woningstichting SWZ is bij haar zoektocht naar een geschikte locatie in de loop van 2017 uitgekomen op een gebied dat heel poëtisch als 'Vlindertuin' bekend staat, maar dat eerder tussen braakliggend terrein en buurttuin inzit. De kavel van circa 1100 m² aan de Mimosastraat ligt in de vooroorlogse woonwijk Pierik en is, net als de omliggende woningen, in eigendom van SWZ. Het gebied heeft een maatschappelijke bestemming. Om de tijdelijke woningbouw te kunnen realiseren vraagt SWZ in september 2017 aan de gemeente om de bestemming van het gebied aan te passen naar 'wonen' - net als de omliggende gebieden. Wat voortvarend vraagt SWZ eind 2017 ook al de bouwvergunning aan.

De gemeente heeft deze aanvraag geïnterpreteerd als het verzoek om een projectuivoeringsbesluit op grond van de Chw te nemen. Om geen vertraging te verkrijgen met een discussie over de te volgen procedure accepteert SWZ deze gevolgtrekking, ook al heeft deze keuze tot gevolg dat het gebied na afloop van de tijdelijke termijn nog steeds een maatschappelijke- en geen woonbestemming heeft. Omdat het om een tijdelijke woonfunctie gaat, heeft dit de voorkeur van de gemeente.

Stevig voortraject, vlotte procedure

SWZ heeft vervolgens onderzocht voor de ruimtelijke onderbouwing in gang gezet voor de bouw van 28 tijdelijke appartementen: 6 studio's van circa 18 m² en 22 tweekamerwoningen van 36 m². In de loop van de procedure is de ruimtelijke onderbouwing uitgegroeid tot een document van circa 350 pagina's. De keuze voor het projectuivoeringsbesluit leidt niet tot vermindering van de onderzoekslast. Onderzoek is in volle breedte uitgevoerd: van bodemonderzoek, archeologie, waterhuishouding, externe veiligheid, geluid, trillingen, stikstof, parkeren tot flora en faunaonderzoek. Een deel van die onderzoeken lijkt zwaar in verhouding tot de omvang en impact van het besluit. Het heeft de gemeente én SWZ vooral verbaasd dat op grond van het Besluit m.e.r. beoordeeld moet worden of voor dit kleinschalige, binnenstedelijke en tijdelijke project een m.e.r. nodig is¹⁰.

De toets betrof ook het gemeentelijke parkeerbeleid, waarvoor de gemeente Zwolle in een parapluplan het parkeren op eigen terrein voorschrijft. Het project Mimosastraat voldoet niet met zes parkeerplekken voor de 28 wooneenheden. Gezien de lage parkeerdruk in de omgeving staat het projectuivoeringsbesluit afwijking van deze gemeentelijke norm toe. SWZ merkt op dat gezien de beoogde

¹⁰ De gemeente Zwolle heeft in het projectuivoeringsbesluit opgenomen dat de gemeenteraad de ingediende aanmeldingsnotitie m.e.r. heeft beoordeeld en op grond daarvan heeft vastgesteld dat geen m.e.r.-procedure hoeft te worden gevolgd. De noodzaak voor deze extra procedure is ontstaan bij de wijziging op 7 juli 2017 van het Besluit milieueffectrapportage. Op grond van onderdeel D onder 11.2. van het Besluit m.e.r. is bij aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject een aanmeldnotitie verplicht.

doelgroep uitgegaan kan worden van een laag autobezit van de toekomstige bewoners.

Het voortraject heeft veel (onderzoeks)inspanning gevraagd. De formele procedure is vervolgens vlot verlopen. Op het ontwerp projectuitvoeringsbesluit (kennisgeving 25 april 2018, met rectificatie op 2 mei 2018) is een zienswijze van ProRail ontvangen over mogelijke trillinghinder van de nabijgelegen spooruitbreiding Zwolle – Herfte. Uit onderzoek dat ProRail zelf had laten uitvoeren concludeert de gemeente dat de locatie voldoet aan de Beleidsregel trillinghinder spoor. Na het raadsbesluit over het projectuitvoeringsbesluit (kennisgeving 18 juli 2018) gaat ProRail in een fax van 30 augustus 2018 in beroep, net een dag na de sluitingsdatum. De gemeente gaat toch in overleg met de indiener en bereikt een akkoord. ProRail trekt het beroep op 25 september in.

SWZ begint in oktober met het grondwerk. De prefab-units worden eind februari 2019 opgeleverd en begin maart worden de sleutels aan de bewoners overhandigd.

Grote belangstelling

SWZ stelt het complex Mimosastraat beschikbaar als een eerste eigen thuis voor mensen die een goede plek in de samenleving moeten zien te verkrijgen. De hoop en verwachting is dat de doorstroming vrij hoog zal zijn. De behoefte aan de appartementen blijkt groot. Voor elke woning hebben zich meer dan veertig mensen gemeld en de bewoners zijn naar indruk van SWZ bovengemiddeld blij als een woning is toegewezen. Vanwege de bijzondere samenstelling van de bewoners is één studio voorlopig niet verhuurd, maar in gebruik als kantoor voor de sociaal beheerder, die frequent aanwezig is. SWZ ziet dat het complex uitstekend past bij haar maatschappelijke opgave. Ook de gemeente en bijvoorbeeld de zorginstellingen zijn heel positief over het resultaat. Over één punt maakt SWZ zich nog wel zorgen: de verkoop of verplaatsing van de woningen na 15 jaar. Hoewel de bouwwijze verplaatsing naar elders mogelijk maakt, bestaat zowel twijfel over een geschikte toekomstige locatie als over de vraag naar dit soort woningen in 2033. SWZ heeft in haar calculatie voor de zekerheid de restwaarde op nul gezet.

Praktisch en snel

De gemeente Zwolle beoordeelt de procedure van het projectuitvoeringsbesluit als praktisch en snel. Voordeel is de bundeling van de afwijking van het bestemmingsplan en de uitvoeringsbesluiten in één procedure. Ook gunstig is de versnelling bij beroep. De keuze voor deze procedure vroeg, vanwege de relatieve onbekendheid, wel uitleg in de ambtelijke organisatie. De positieve ervaringen bij eerdere projectuitvoeringsbesluiten in de gemeente Zwolle werkte mee. Een volgende toepassing wordt na de ervaring in de Mimosastraat niet uit de weg gegaan. De aantrekkingskracht van de procedure neemt nog verder toe als niet de raad, maar Burgemeester en Wethouders bevoegd zijn om het projectuitvoeringsbesluit te nemen. Het recente wetsvoorstel voor wijziging van de Chw bevat deze vereenvoudiging. De daaraan gestelde voorwaarde (bestemmingsplan gaat al uit van woningbouw) is in het geval Mimosastraat overigens niet vervuld.

Resultaten en leerpunten in Mimosastraat

In Zwolle zijn goede ervaringen opgedaan met het projectuitvoeringsbesluit. De procedure verloopt snel en kent geen complicaties. Als de bevoegdheid bij het College komt te liggen wordt de procedure nog sneller en eenvoudiger. Wat tegenviel zijn de onderzoeken die voor een relatief eenvoudig plan moesten worden uitgevoerd. Een m.e.r.-beoordeling is voor het tijdelijke, kleinschalige en binnenstedelijke project een zwaar middel. Of het projectuitvoeringsbesluit het meest geëigende instrument is, hangt af van de situatie. De woningstichting ziet als nadeel voor de tijdelijke woningen in het project Mimosastraat, dat de oorspronkelijke bestemming niet wordt aangepast.



Gemeente Landerd, Buitengebied Landerd, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

3 De Crisis- en herstelwet als proeftuin

De experimenten, die onder de vlag van de Chw plaatsvinden, leveren inzichten op en ervaringen die bruikbaar kunnen zijn in andere projecten en bij de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Dit hoofdstuk geeft een overzicht met observaties en tips, die zich aandienen bij het onderzoek en het schrijven van de Voortgangsrapportage. De opbouw is uniform: een titel, een beschrijving en een of meer eye-openers.

Het bestemmingsplan als informatieproject

Aan het opstellen, vaststellen en toepassen van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte komt veel informatie te pas (zie ook paragraaf 9.3). Het omgaan met al de informatie vergt keuzen:

- Wat is een geschikte digitale basis voor het plan? Is dat de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), de BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie), de WOZ (Waardering Onroerende Zaken) of de BRK (Basisregistratie Kadaster). De registraties kennen verschillen.
- Welke informatie is relevant voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte / omgevingsplan?
- Hoe komt de informatie vanuit verschillende disciplines met elk eigen beleid, jargon, werkwijzen, indicatoren en contacten in een systeem bij elkaar?
- Kan het ICT-systeem van de gemeenten zware topografische bestanden verwerken? Is voldoende hardware beschikbaar en is geschikte software aanwezig?
- Op welke manier kan de gemeente de informatie actueel houden, bij verandering van beleid, veranderingen in verleende rechten en talrijke wijzigingen in de fysieke werkelijkheid?
Voor wie is de informatie bedoeld, wie is de gebruiker? Moet het informatiesysteem voor elke burger te begrijpen en te hanteren zijn of is de professionele gebruiker de doelgroep?

Eyeopener 1

Een gemeentedeckend plan (nu het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, straks het omgevingsplan) is ook een informatieproject van grote omvang en met veel gevolgen voor beleid, voorzieningen en samenwerking. Aanbeveling is dat gemeenten nu starten met de voorbereidingen, zodat zij in 2021, als de Omgevingswet in werking treedt, beslagen ten ijs komen.

Eyeopener 2

Beleed en informatie moeten gelijksoortig zijn. Als het kapbeleid de diameter van een boom als belangrijk criterium hanteert voor het al dan niet toestaan van kappen, dan moet het informatiebestand ook gegevens over de diameter van bomen bevatten. Als dat niet mogelijk is, dan is het verstandig om het beleid op andere criteria te baseren.

Mobiliteit van het gemeentelijke projectteam

Bij het jaarlijks opvragen van de voortgang van de bijzondere voorzieningen onder de Chw, valt het verloop op onder de contactpersonen (projectleiders en andere leden projectteam). Bij het verzamelen van informatie voor de laatste twee Voortgangsrapportages (2016-2017 en 2017-2018) blijkt in iets meer dan een jaar tijd circa eenderde van de projectleiders te zijn gewisseld. Daarmee valt kennis weg. Wisseling beïnvloedt de continuïteit. De vaart kan uit het project raken of het enthousiasme kan terugvallen. In diverse gemeenten lukt het om na enige tijd de draad weer op te pakken. Een nieuwe leider kan daarbij ook zorgen voor nieuw elan. Andere projecten is het nog niet gelukt om weer echt verder te komen.

De personele mobiliteit heeft ook positieve kanten. In een aantal gevallen duiken 'bekenden' op bij een andere gemeente en brengen ze hun kennis en ervaring over op een nieuwe organisatie. Dan krijgt de vernieuwing elders een impuls.

Een paar gemeenten hebben een door de wol geleverde Chw-projectleider, die een experiment vanaf de start naar een goede finish kan brengen en dan ook nog eens een volgend project oppakt. De organisatie raakt dan vertrouwd met een nieuwe manier van werken.

Eyeopener

Succesfactor voor het doorvoeren van een Chw-experiment zijn het enthousiasme en de communicatieve vaardigheden van de projectleider. Om de organisatie blijvend een nieuwe werkwijze mee te geven is het nodig die enthousiaste trekker meerjarig te binden. Geef deze koplopers erkenning en faciliteiten om hun pionierswerk te verrichten.

De Chw als tussenstap naar de Omgevingswet

Wat is het ideale groeipad vanaf het huidige stelsel naar de Omgevingswet? Veel gemeenten zien het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als goede tussenstap. Dat plan zit tussen beide stelsels in; het reguliere bestemmingsplan krijgt met de verbrede reikwijdte al kenmerken van het omgevingsplan. Tegen deze achtergrond werkt ruim een derde van de gemeenten met de Chw. Een paar gemeenten stellen vraagtekens bij de tussenstap. Is het niet beter om te wachten tot de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treedt?

Nee, vinden veel gemeenten. Het oefenen met de informatievoorziening, de integratie van verordeningen, het integraal werken, de participatie en de juridische constructies, is geen overbodige luxe maar noodzaak. De gemeente kan ook leren omgaan met grote nieuwe opgaven zoals energietransitie, mobiliteit, woningbouw en klimaatadaptatie. Het is in praktijk wel een hele grote opgave om al die vernieuwingen in een keer onder de knie te krijgen. Het is daarom verstandig om een tussenstap te maken. Welke tussenstap het beste past, verschilt per gemeente. Denk aan het toepassen van de verbrede reikwijdte op een beperkt projectgebied (zie de vele voorbeelden in hoofdstuk 8), gefaseerd invoeren van de verbrede aanpak (Breda en Amersfoort, zie paragraaf 9.4) of voor een groot deel van het grondgebied bestaande plannen beleidsneutraal overzetten in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (Deventer, zie paragraaf 9.4). Een andere optie is het maken van een facetplan voor een deel van het beleid (Utrecht, Dalfsen, zie paragraaf 9.2). Welke stap ook wordt gezet, het levert in elk geval twee voordelen op. Ten eerste worden leerervaringen opgedaan, die bruikbaar zijn bij de overgang naar de Omgevingswet. Ten tweede blijft het nieuw vastgestelde beleid nog een tijd geldig.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte blijft immers nog lange tijd van kracht. De 18^e tranche van het Besluit uitvoering Chw regelt dat het plan tot 1 januari 2024 vast kan worden gesteld, mits het ontwerp uiterlijk 31 december 2020 is gepubliceerd.

Eyeopener 1

Een tussenstap kan in de vorm van een parapluplan, waarin bestaande bestemmingsplannen voor onderdelen vervangen worden door een nieuwe regeling (zie de aanpak in Utrecht).

Eyeopener 2

Begin met een eenvoudig onderwerp en ontdek wat voor interessante en lastige vragen dat al kan opleveren.

Flexibele open normen

Gemeenten zien voor hun bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voordelen in het systeem van een open norm, die verwijst naar een beleidsregel (zie de beschrijving van de Binckhorst in Den Haag in paragraaf 2.4. en de toelichting in paragraaf 8.3). Het systeem zorgt ervoor dat het bestemmingsplan actueel blijft. De open norm verwijst immers naar een beleidsregel die kan worden aangepast aan nieuwe inzichten en omstandigheden. College of raad kunnen de beleidsregel wijzigen zonder het bestemmingsplan aan te passen. Dat scheelt een uitgebreide procedure en is daarom snel en flexibel. Een ander belangrijk voordeel zien gemeenten in de flexibele toepassing in concrete gevallen. Het plan hoeft geen harde kwantitatieve norm te bevatten, maar kan ook verwijzen naar een kwalitatief vereiste (een plan moet bijvoorbeeld bijdragen aan de sfeer van een gebied) of een procedure (het voorschrijf dat een commissie met een bepaalde deskundigheid en opdracht het plan positief moet beoordelen). Maatwerk wordt hiermee mogelijk gemaakt en de creativiteit van de initiatiefnemer wordt uitgedaagd.

Als schaduwzijde van de open norm wordt gewezen op de rechtszekerheid. De eenvoudige procedure voor wijziging van de beleidsregel (zonder bezwaar en beroep) biedt minder waarborgen dan een bestemmingsplanwijziging. De interpretatieruimte van de kwalitatieve normen beperkt de eenduidige toepassing. Of dit als een afname van de rechtszekerheid kan worden aangemerkt is een kwestie van smaak. Een constructie met open normen is immers een bewuste bestuurlijke keuze, die met alle daarbij geldende waarborgen wordt genomen.

Eyeopener 1

De situatie bepaalt de wijze van normstelling. In een beheersituatie vragen bewoners in bijvoorbeeld een bestaande woonwijk om de duidelijkheid en de stabiliteit van vaste normen; de flexibele open norm sluit mogelijk beter aan bij de dynamiek van een gebiedsontwikkeling.

Eyeopener 2

De juridische formulering van de open norm in het bestemmingsplan moet nauwkeurig plaatsvinden. De constructie in het bestemmingsplan kent nog wel eens vergissingen. De open norm zelf moet in de planregel staan en gekoppeld zijn aan de bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning. Zie ook de Inspiratiegids¹⁰ van het ministerie van BZK.

Integraal plan vergt een zoektocht naar inhoud en werkwijze

De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte bevatten de uitnodiging om alle beleidsvelden met betrekking tot de fysieke leefomgeving in het plan te integreren. Bij het bekijken van de resultaten lijken de gemeenten nog aan het begin te staan van het benutten van deze haast onbegrensde mogelijkheden. Om gezondheid (prioriteit van de gemeente Amersfoort) in planregels te vertalen blijkt niet mee te vallen; duurzaamheid begint vaak met eenvoudige zaken als een lage energieprestatiecoëfficiënt; de integratie van stadslandbouw in Almere resulteert niet zelden in ontwijkgedrag. Deze constatering is niet negatief bedoeld, maar als aanmoediging. Genoemde gemeenten pakken de handschoenen op, de resultaten ogen echter nog wat mager. Mogelijk moet de vernieuwing van buiten komen – uit particuliere initiatieven.¹¹

Eyeopener

De gemeente Den Haag toetst initiatieven van derden in een 'Omgevingstafel' waarin verschillende gemeentelijke disciplines zijn vertegenwoordigd én relevante partijen van buiten, zoals de GGD, Hoogheemraadschap en de Omgevingsdienst (zie paragraaf 2.4).

Participatie in een beheergebied is anders dan in een ontwikkelgebied

Participatie gaat in vrijwel alle gemeenten veel verder dan het verplichte Bro-overleg over het ontwerpplan met bestuurlijke partners. De gemeenten zetten hoger in en staan open voor de inbreng van alle mogelijke betrokkenen. Participatie is niet zelden speerpunt. Toch voldoet het resultaat niet altijd aan de verwachtingen. Bij grootschalige ontwikkelingen lukt het vaak wel om de omwonenden te bereiken, zeker als het plan raakt aan gevestigde belangen. Dan komen mensen in het geweer. Maar ook spannende vernieuwing, zoals de innovaties in The Green Village in de gemeente Delft, wekt belangstelling. In gebieden waar de bestaande situatie in hoofdlijn gehandhaafd blijft ligt dat anders. In de gemeenten Breda en Amersfoort verliepen de gesprekken over planherziening in bestaande woonwijken in een goede sfeer (zie paragraaf 9.4) De participatie leverde echter geen richtinggevende conclusies voor het bestemmingsplan op. De wensen lagen op het vlak van het dagelijkse beheer van de openbare ruimte en gingen niet over de toekomstige inrichting van de wijk. Toch kan de participatie ook in een bestaande woonwijk een stap 'dieper' gaan. Zie de vorige Voortgangsrapportage over de aanpak in de gemeenten Best en Overbetuwe¹². Toch leidt ook dat participatietraject niet tot heel vernieuwende uitkomsten.

¹¹ Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte d.d. 8 juni 2017.

¹² Zie Voortgangsrapportage 2016-2017, blz 67 e.v. over participatie in de woonwijken Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik en op blz 38 over Hemmen en Zetten.



Gemeente Heiloo, Zandzoom, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Eyeopener 1

Bewoners en bedrijven geven in een aantal bestaande (woon)gebieden de voorkeur aan zekerheid en duidelijkheid boven een flexibel en vernieuwend plan.

Eyeopener 2

De wijze van participatie en de verwachtingen over de opbrengst moeten passen bij het type gebied en de ontwikkeling die is voorzien. Bij grote veranderingen ligt ook een intensief participatietraject voor de hand, bij een conserverend plan ligt de nadruk meer op de continuïteit van de relatie en op regulier beheer.

Kwaliteitsborging in de bouw: twee keer uitgetest

In twee afzonderlijke experimenten is gewerkt met nieuwe vormen van kwaliteitsborging (zie paragraaf 7.5). In Rotterdam is het project Architect aan zet afgerond. Een aantal architecten is bevoegd verklaard om een bouwplan te maken zonder gemeentelijke toetsing van de bouwkwaliteit. De deelnemers zijn enthousiast over de voordelen: sneller, minder kosten, flexibel en de opdrachtgever en architect voelen zich meer verantwoordelijk. Er zijn geen 'ongelukken' gebeurd, maar de gemeente constateert achteraf wel dat niet alles vlekkeloos is verlopen. De architecten hebben niet over alle onderwerpen voldoende kennis.

Een cluster van vijf gemeenten is gestart met het experiment met een nieuwe aanpak van kwaliteitsborging in de bouw, genaamd Keurmerk garantiewoningen. De uiteenlopende bevindingen in het experiment zijn gebruikt voor de uitwerking van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen en bijbehorende regelgeving, voor de verdere ontwikkeling van de instrumenten voor kwaliteitsborging en om betrokken partijen zoals gemeenten, aannemers en kwaliteitsborgers al ervaring op te laten doen met de nieuwe vorm van samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling vooruitlopend op de invoering van nieuwe wetgeving.

Eyeopener

De experimenten met kwaliteitsborging laten zien hoe de Chw (ook) kan werken. Met behulp van de Chw wordt in een experiment op kleine schaal in praktijk ervaring opgedaan, in dit voorbeeld met een nieuwe verdeling van rollen en verantwoordelijkheden bij de kwaliteitsborging in de bouw. De verkregen inzichten zijn zinvol gebleken om tot verbeteringen te komen voor zowel de uitwerking als de implementatie van de (generieke) wet- en regelgeving over dit onderwerp, terwijl de resultaten van het experiment voor sommige gemeenten niet in alle opzichten voldeden aan de verwachtingen die bij hen leefden bij de start van het experiment.

Zonnevelden langer tijdelijk bestemmen

Een cluster van zeven gemeenten en een provincie voeren een experiment uit met het tijdelijk bestemmen van zonnevelden (zie paragraaf 7.6). Zonder vergunning kunnen op basis van het bestemmingsplan panelen worden geplaatst. In het plan kunnen welstandseisen worden opgenomen. Een viertal gemeenten heeft samen 50 ha zonneveld met de regeling in werking en nog eens 50 ha in procedure. Eén gemeente ziet van gebruik af, omdat de termijn van de tijdelijke bestemming te kort is voor een gunstige exploitatie. Een termijn van 25 of 30 jaar biedt meer kansen dan de huidige toestemming voor een tijdelijke bestemming van 15 jaar. De gemeenten vragen het ministerie om de termijn te verlengen¹³.

Eyeopener

Vrijstelling van de vergunning heeft tot gevolg dat geen leges worden geheven. De waardering van de gemeenten hangt af van de situatie. Voor een commerciële ontwikkelaar is de vrijstelling overbodig. Als de initiatiefnemer lokaal verankerd is, bijvoorbeeld in een energiecorporatie, dan is de vrijstelling van leges een mooie steun in de rug voor dit lokale initiatief.

Kostenverhaal met weinig risico

De gemeenten Den Haag en Almere voeren een groot project uit: een gebiedstransitie in Den Haag (Binckhorst, paragraaf 2.4), een nieuwe woonwijk in Almere (Oosterwold, paragraaf 2.5). Beide gemeenten kiezen voor organische ontwikkeling met een heel beheerst financieel risico. De gemeenten sturen op de kasstroom: alleen wat aan geld binnenkomt kan benut worden voor publieke voorzieningen. Het Chw-experiment met kostenverhaal in Den Haag zorgt voor afdracht aan de gemeente bij de vergunningverlening. In Almere is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor alle investeringen op zijn perceel, inclusief de kosten voor ontsluiting en aansluiting op nutsvoorzieningen, die in een regulier plan in de grondkosten zijn verwerkt.

Eyeopener

Een gemeente hoeft financieel niet altijd zijn nek uit te steken om een gebied te ontwikkelen.

¹³ Het ministerie van BZK heeft het voornemen deze verlenging in de 20^e tranche van het Besluit uitvoering Chw op te nemen.



Gemeente Son en Breugel, Sciencepark Ekkersrijt. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

4 Ontwikkelingen in het juridische kader

De Chw vereenvoudigt de beroepsprocedure voor besluiten over de fysieke leefomgeving en kent een aantal bijzondere voorzieningen. Die geven juridische ruimte aan experimenten. Dit hoofdstuk behandelt de veranderingen in de Chw-regelgeving: de voorgenomen aanpassing van de Chw en nieuwe uitvoeringsbesluiten. De toepassing van de Chw verloopt in juridisch opzicht rustig. De bepalingen van de Chw zijn in 2018 in niet meer dan 31 beroepsprocedure onderdeel van het geding bij de Raad van State. De looptijd van de procedure loopt in 2018 op naar gemiddeld 30 weken, waar de wet maximaal 26 weken voorschrijft. Besluiten over bijzondere voorzieningen houden in beroep veelal stand.

4.1 Veranderende omstandigheden

De omstandigheden, waarin de Chw functioneert, zijn sinds het in werking treden op 31 maart 2010 ingrijpend veranderd. De wet is destijds gemaakt om met extra juridisch instrumentarium de gevolgen van de financiële en economische crisis in de bouw en de gebiedsontwikkeling beter het hoofd te kunnen bieden. Inmiddels is geen sprake meer van stagnatie vanwege slechte economische omstandigheden. Wel overtreft inmiddels de sterk toegenomen vraag het bouwtempo van woningen. Dat is de nieuwe reden om de bouw aan te jagen. Daar komt de urgentie bij om gebouwen en gebieden te verduurzamen. De energietransitie verhoogt de noodzaak van innovatie in de bouw en vraagt om ondersteuning met juridische instrumenten.

Een verandering van binnenuit voltrekt zich in het omgevingsrecht zelf. Met de komst van de Omgevingswet in 2021 veranderen de juridische regels van het omgevingsrecht ingrijpend. Betrokkenen bereiden zich daarop voor. Veel gemeenten maken daarbij gebruik van de experimenteerruimte, die de Chw biedt. Zij starten experimenten om te oefenen met juridische constructies die voor een deel lijken op de regels van de Omgevingswet. De gemeenten passen daarbij ook de filosofie van de Omgevingswet toe op hun werkwijze en organisatie. Ook voor de Chw zelf staan veranderingen op stapel. Onderdelen van de wet worden aangepast.

De ontwikkeling van de Chw wordt besproken in paragraaf 4.2. Paragraaf 4.3 gaat in op de besluiten waarin de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw aan de orde zijn gekomen én waarin beroep

is aangetekend bij de toepassing van een bijzondere voorziening. Paragraaf 4.4 gaat dieper in op de uitvoering van een van de bestuursrechtelijke bepalingen, namelijk artikel 1.6 lid 4 Chw, waarin staat dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Tot slot beschrijft paragraaf 4.5 de jurisprudentie over de bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw.

4.2 Aanpassing van het wettelijke kader van de Chw

De in paragraaf 4.1. genoemde noodzaak van meer woningbouw, de urgentie van energietransitie en duurzame ontwikkeling en de voorbereiding op de Omgevingswet zijn aanleiding geweest voor een aanpassing van de regels van de Chw. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft hiertoe op 5 september 2018 een wetsvoorstel ingediend onder de naam 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik'¹⁴. Daarnaast is in het verslagjaar de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw in werking getreden. In deze 16^e tranche worden nieuwe projecten aangewezen en is de experimenteerruimte van bestaande projecten uitgebreid.

Beide aanpassingen in het verslagjaar (wetswijziging en 16^e tranche) worden hierna besproken. Van alle wijzigingen die sinds 31 maart 2010 in de Chw zijn aangebracht is een overzicht te vinden op de site van Kenniscentrum InfoMil¹⁵.

Wijziging Crisis- en herstelwet

De lange naam van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik' nodigt uit om een kortere naam te verzinnen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten plaatst deze wetsaanpassing uitdrukkelijk in het licht van de Omgevingswet. De VNG duidt de wijziging van de Chw daarom aan met 'Transitiewet Omgevingswet'.

VNG: Belangrijke stap richting Omgevingswet

De Transitiewet en de afschaffing van de actualiseringsplicht geven gemeenten meer tijd en ruimte om zich beter voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. De Transitiewet maakt het mogelijk om een bestemmingsplan als omgevingsplan stapsgewijs en praktisch vorm te geven. Dat maakt niet alleen de overgang naar het nieuwe omgevingsrecht eenvoudiger, maar biedt in aanloop naar de Omgevingswet, vooral meer mogelijkheden om maatschappelijke

opgaven aan te pakken. Een actueel voorbeeld hiervan is het combineren van de woningbouwopgave met de energietransitie. Gemeenten kunnen het nieuwe omgevingsrecht-instrumentarium inzetten voor het versnellen van woningbouwprojecten. Bron: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/nieuws/transitiewet-omgevingsrecht-naar-de-tweede-kamer>

De wijziging van de Crisis- en herstelwet betreffen twee bijzondere voorzieningen van de Chw

De gebruiksmogelijkheden van de bijzondere voorziening 'projectuitvoeringsbesluit' zijn uitgebreid. Zoals in de vorige Voortgangsrapportages staat vermeld, was de toepassing van deze bijzondere voorziening vrijwel stilgevallen. De wijziging beoogt deze voorziening weer nieuw leven in te blazen en daarmee versnelling aan te brengen in de besluitvorming over woningbouw. Paragraaf 5.4 van deze Voortgangsrapportage gaat nader in op de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit en op de wijzigingen die in de regeling zijn aangebracht. Paragraaf 2.6 geeft een voorbeeld van een recent genomen projectuitvoeringsbesluit in de gemeente Zwolle.

Ook de regeling voor de bijzondere voorziening 'duurzame innovatieve experimenten' verandert. Ten eerste is de toegang tot de Chw eenvoudiger gemaakt. De aanwijzing per Amvb van duurzame innovatieve experimenten kent in de periode 2010 -2018 gemiddeld een doorlooptijd van 10 maanden, met grote uitschieters naar boven en beneden. Het duurt daardoor geruime tijd voordat een experiment kan starten en ook geeft de grote marge in de doorlooptijden van de aanwijzing weinig voorspelbaarheid over de startdatum. Als gemeenten een bestaand experiment willen gaan uitvoeren, dan maakt de wijziging van de Crisis- en herstelwet de doorlooptijd flink korter, door de aanwijzing per ministerieel besluit te laten plaatsvinden. Ook zijn de criteria waaraan een duurzaam innovatief experiment moet voldoen vereenvoudigd en gemoderniseerd. Tot slot is de experimenteerruimte vergroot. De wijziging van de Crisis- en herstelwet voegt enkele wetten toe, waarvan bij experiment onder de Chw mag worden afgeweken. Deze wijzigingen worden meer in detail toegelicht in paragraaf 7.1 over de duurzame innovatieve experimenten.

De aanpassing van de Crisis- en herstelwet is op 19 juni 2019 in werking getreden. De eerste ministeriële regeling is op 6 juli 2019 in werking getreden.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 35013 nr 1-3.

¹⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet>.

Besluit uitvoering Chw

De 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw is op 29 november 2018 in werking getreden¹⁶. Deze tranche bevat 28 projecten. Het zijn twee ontwikkelingsgebieden en drie nieuwe duurzame innovatieve experimenten met respectievelijk vergunningvrij bouwen in de Efteling, duurzame energievoorziening van het mijnbouwplatform Ameland Westgat en met tijdelijk bestemmen van windturbines in de provincie Groningen. Verder zijn 18 projecten toegevoegd aan het duurzame innovatieve experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ook voorziet deze tranche in een nieuw instrument van vergunningverlening: de bestemmingsplanactiviteit. Tot slot is de experimenteerruimte in vijf al eerder aangewezen projecten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uitgebreid met een pilot over kostenverhaal.

In de verslagperiode zijn de 17^e en 18^e tranche van het Besluit uitvoering Chw in procedure gebracht. Het ontwerp van de 17^e tranche is op 10 april 2018 gepubliceerd en van de 18^e tranche op 19 juni 2018. De 17^e tranche bevat 30 nieuwe bijzondere voorzieningen en de 18^e tranche nog eens 22 nieuw toe te voegen projecten. Naast de toevoeging van nieuwe bijzondere voorzieningen regelt de 18^e tranche ook de planhorizon van het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de overgang naar de Omgevingswet. Als generieke regeling voor alle projecten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte staat in de 18^e tranche de regeling dat de gemeenteraad tot 1 januari 2024 gebruik kan maken van de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan

met verbrede reikwijdte. Als voorwaarde geldt dat het ontwerp ter inzage is gelegd vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de verslagperiode heeft het ministerie van BZK ook de 19^e tranche van het Besluit uitvoering Chw in voorbereiding genomen.

4.3 Beroepszaken

Om de totstandkoming van ruimtelijke besluiten in de eindfase te versnellen en te vereenvoudigen zijn in Hoofdstuk 1 van de Chw regels opgenomen over het verloop van de beroepsprocedure. Deze regels gelden voor een aantal categorieën van ruimtelijke besluiten, zoals in de Chw zijn aangegeven. Hoofdstuk 2 van de Chw bevat de regeling voor de bijzondere voorzieningen, die in deze Voortgangsrapportage uitgebreid naar inhoud en voortgang worden besproken. Ook tegen de besluiten die op basis van deze regels worden voorbereid kan beroep worden aangetekend. Paragraaf 4.5 gaat nader op deze beroepen in.

InfoMil houdt een overzicht bij van alle beroepszaken. Daaruit blijkt dat de Raad van State in de periode 2010-2018 in 448 zaken uitspraak heeft gedaan over besluiten waarbij de artikelen van de Hoofdstukken 1 en 2 van de Chw aan de orde komen. Het gaat in 90% (401) van de gevallen om uitspraken in hoofdzaken en in 10% (47) om voorlopige voorzieningen. De tabel 1 geeft een overzicht over de uitspraken door de jaren heen.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Voorlopige voorzieningen	7	19	9	3	1	4	1	1	2	47
Hoofdzaken	6	60	111	84	38	24	26	23	29	401
TOTAAL	13	79	120	87	39	28	27	24	31	448

Zoals ook in eerdere Voortgangsrapportages is opgemerkt loopt het aantal uitspraken in de beginjaren van de Chw snel op, om na 2012 af te nemen tot enkele tientallen uitspraken per jaar. De afname na 2012 is vooral toe te schrijven aan de verplaatsing op 1 januari 2013 van artikel 1.5 van de Chw (passeren van gebreken) en artikel 1.9 van de Chw (relativiteitsbeginsel) naar de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:22 Awb, passeren van gebreken; artikel 8:69 Awb, relativiteitsbeginsel). Sinds 1 januari 2013 is het aantal bestuursrechtelijke bepalingen in de Chw sterk beperkt. Sindsdien wordt vooral artikel 1.6a (geen aanvulling beroepsgronden) toegepast in de beroepszaken, waarbij de artikelen van de Chw aan de orde komen. In het

verslagjaar 2018 is overigens sprake van een heel beperkte verhoging van het aantal uitspraken met de Chw ten opzichte van de voorafgaande jaren.

In de uitspraken in het afgelopen jaar 2018 komen weinig tot geen nieuwe gezichtspunten met betrekking tot het bestuursprocesrecht naar voren. Voor de bestendige inhoudelijke lijn van de uitspraken in beroep wordt derhalve verwezen naar de Voortgangsrapportage 2015-2016 en naar de website van InfoMil.

¹⁶ De sluitingsdatum voor de indiening van projecten bij het ministerie was 1 maart 2017. Het ontwerp van de Amvb is 20 juni 2017 gepubliceerd en het besluit op 28 november 2018. De formele procedure heeft 17 maanden in beslag genomen.

Tabel 2 geeft aan op welk type besluit de uitspraken betrekking hebben. Het bestemmingsplan-plus en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn bijzondere voorzieningen van de Chw zelf.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is een duurzaam innovatief experiment onder de Chw, dat sinds 2014 mogelijk is gemaakt.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Bestemmingsplan	1	27	65	57	23	12	13	11	12	221
Bestemmingsplan plus			1		1			1		3
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte							2	4	3	9
Inpassingsplannen		8	8	3	3	3	3	3	5	36
Tracébesluiten/wegaanpassing	2	6	5	1	2	4		0	1	21
Hogere waarde Wet geluidhinder		4	5	5		1		1	1	17
Besluiten Natuurbeschermingswet		1	1				1	1	2	6
Coördinatie		1	3	4	2	1	1	1		13
Besluiten Waterwet			3	2	2	1				8
Overig	1	2	1	2	2		1		1	10
TOTAAL	4	49	92	74	35	22	21	22	25	344

4.4 Zes-maanden-termijn

In de Voortgangsrapportage wordt elke keer gecheckt wat de doorlooptijd is van de beroepen bij de Raad van State. Artikel 1.6 lid 4 Chw bepaalt dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. De doorlooptijd is, net als in voorafgaande jaren, bepaald met een volledige steekproef van alle uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het eerste kwartaal van het verslagjaar (deze zaken worden door de Raad van State aangeduid met 'R6'). Het gaat derhalve om de uitspraken in het eerste kwartaal van 2018.

Uitzonderingen op de zes-maanden-termijn

De zes-maanden-termijn geldt niet als de bestuursrechter het bevoegd gezag bij tussenuitspraak gelegenheid geeft om gebreken in het besluit te herstellen (bestuurlijke lus). De tussenuitspraak moet dan wel

plaatsvinden binnen zes maanden na de sluitingsdatum van de tervisielegging en de einduitspraak zes maanden na verzending van de tussenuitspraak (artikel 1.7 Chw). Als sprake is van prejudiciële vragen geldt geen eindtermijn. Wel moeten de prejudiciële vragen binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn in een tussenuitspraak worden gesteld (artikel 1.8 Chw).

In het eerste kwartaal van 2018 heeft de Raad van State in totaal voor 41 zaken uitspraak gedaan, waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Het betreft 36 hoofdzaken en 5 voorlopige voorzieningen. Het aantal uitspraken ligt met 41 uitspraken iets hoger dan het meerjarige gemiddelde van 38 uitspraken per jaar in de periode 2015-2017 (zie tabel 3). De hoofdzaken en voorlopige voorzieningen worden in de volgende paragrafen op hun doorlooptijd bekeken.

Tabel 3 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken en voorlopige voorzieningen (1e kwartaal 2015 – '18).

	Hoofdzaken	Voorlopige voorzieningen	Totaal
2015	39	11	50
2016	25	6	31
2017	23	10	33
2018	36	5	41

4.4.1 Hoofdzaken

Tabel 4 geeft nadere informatie over de 36 hoofdzaken. Van deze hoofdzaken hebben 28 (78 %) uitspraken betrekking op beroepen tegen bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen, wijzigingsplannen of omgevingsvergunningen (kapvergunningen). De overige uitspraken hebben betrekking op een inpassingplan, tracébesluit of

projectplan Waterwet. Van de 36 hoofdzaken in de steekproef zijn 29 (81%) directe uitspraken (zonder bestuurlijke lus), 3 (8%) einduitspraak na een eerdere tussenuitspraak (met toepassing van de bestuurlijke lus) en 4 (11%) tussenuitspraken, waarop later (buiten de steekproef van het eerste kwartaal 2018) nog een einduitspraak zal volgen.

Tabel 4 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken ingedeeld naar type besluit (1e kwartaal 2018).

Soort besluit	Uitspraak direct	Einduitspraak na tussenuitspraak	Tussenuitspraak	Totaal hoofdzaken	%
Bestemmingsplan / uitwerkingsplan / wijzigingsplan / omgevingsvergunning	21	3	4	28	78%
Inpassingsplan	3			3	8%
Tracébesluit / wegaanpassing/ project Waterwet	5			5	14%
TOTAAL	29	3	4	36	100%

De doorlooptijden tussen de laatste dag van de beroepstermijn en de uitspraak is bepaald in weken¹⁷. De in de wet genoemde norm van 6 maanden is gelijk gesteld aan 26 weken. Bij hoofdzaken vindt 50% (was in 2017 65%) van de uitspraken (uitspraken direct, einduit-

spraken na tussenuitspraak en tussenuitspraken) plaats binnen 26 weken (de zes-maanden-termijn). Gemiddeld is de doorlooptijd ruim 30 weken (was in 2017 24 weken). Tabel 5 geeft de onderverdeling.

Tabel 5 Doorlooptijd van de uitspraken over hoofdzaken van de Raad van State in het 1e kwartaal 2018 (in weken) en een vergelijking van het gemiddelde aantal weken met voorgaande jaren.

Uitspraken Raad van State 'R6'	Aantal	≤ 26 weken ≤ 6 mnd	27 ≤ 52 weken Tussen 0,5 - 1 jr	gemiddeld aantal weken			
				1 ^e kw 2018	1 ^e kw 2017	1 ^e kw 2016	1 ^e kw 2015
Hoofdzaken:							
Uitspraken direct	29	16	13	29	25,4	26,5	30,5
Einduitspraken na tussenuitspraak ¹⁷	3	1	2	26	35	43,0	34,0
Tussenuitspraak	4	1	3	36	18,8	34,0	39,5
TOTAAL	36	18	18	30	24,4	28,7	32,4

Afbeelding 1 geeft per uitspraak de doorlooptijd weer. In vergelijking met de grafiek over het eerste kwartaal van 2017¹⁹ valt op dat dit verslagjaar zes uitspraken een zeer lange doorlooptijd van meer dan 39 weken hadden, waarvan vier zelfs meer dan een jaar. Die

uitschieters ontbraken in het verslagjaar 2017 bijna geheel. Toen kwam slechts een uitspraak boven de 39 weken uit. Mogelijk is er sprake van een toevallige samenloop van complexe zaken. Voor drie plannen is de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu

¹⁷ Doorlooptijd is uitgedrukt in hele weken, waarbij hele weken plus 4,5 of 6 dagen naar boven zijn afgerond. Voor zaken waarin de bestuursrechter direct uitspraak heeft gedaan en bij een tussenuitspraak is gerekend van de einddatum van de tervisielegging tot de publicatiedatum van de (tussen)uitspraak van de Raad van State. Bij een einduitspraak na tussenuitspraak, is de publicatie van de tussenuitspraak als startdatum aangehouden.

¹⁸ Conform artikel 1.7 lid 2 geldt bij de toepassing van de bestuurlijke lus dat de bestuursrechter einduitspraak doet zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak. De einduitspraak die in het eerste kwartaal van 2016 (na tussenuitspraak) is gedaan kent een doorlooptijd van 35 weken. Een groot deel van die periode is benut door het bevoegd gezag om het besluit te herstellen en nogmaals ter inzage te leggen. Conform de uitspraak had de gemeente 20 weken de tijd het besluit aan te passen waarna het 6 weken ter visie heeft gelegen. De gemeente heeft ruim 19 weken nodig gehad om een nieuw besluit te nemen en het ter visie te leggen. Daarna heeft het 6 weken ter visie gelegen. De bestuursrechter heeft voor de einduitspraak 9 weken nodig gehad.

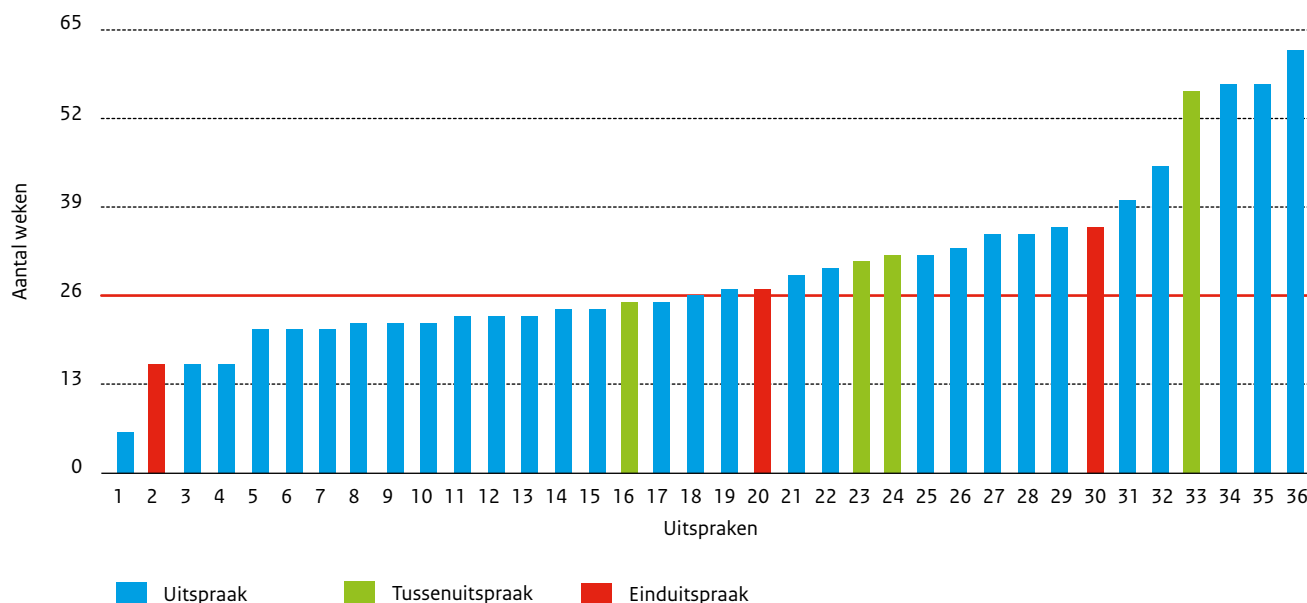
¹⁹ Zie bladzijde 17 van de Voortgangsrapportage Chw 2016-2017.

en RO (StAB) om advies gevraagd. De doorlooptijd van die uitspraken was respectievelijk 40, 56 en 62 weken.

De trend in de voorafgaande Voortgangsrapportages was dat de Raad van State telkens beter kon voldoen aan deze zes-maan-

den-termijn. Die trend heeft zich in het verslagjaar niet doorgezet. De doorlooptijd loopt dit verslagjaar op tot gemiddeld circa vier weken meer dan de voorgeschreven 6 maanden. Er is geen aanwijzing dat dit een structurele ontwikkeling is.

Afbeelding 1 Doorlooptijd per uitspraak van de Raad van State in hoofdzaken (1e kwartaal 2018)



4.4.2 Voorlopige voorzieningen

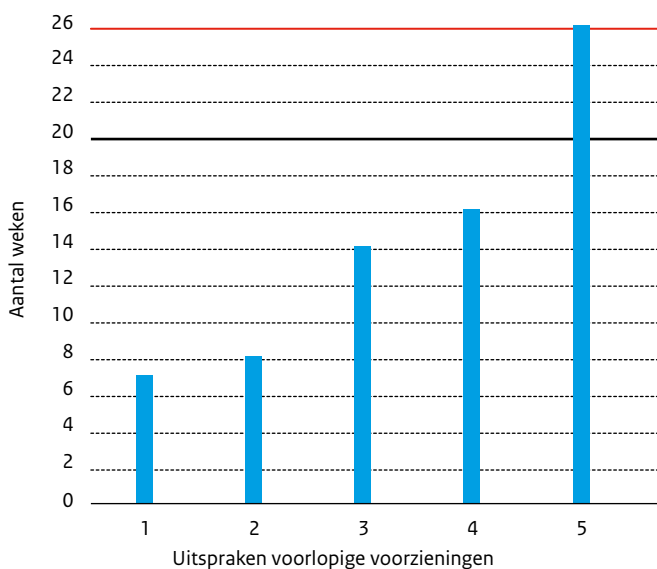
Ter informatie wordt ook ingegaan op de voorlopige voorzieningen, die zijn getroffen voor de beroepszaken onder de Chw. De Chw stelt geen termijn aan de uitspraak in een voorlopige voorziening. In lijn met de bedoeling van de voorlopige voorziening is de gemiddelde doorlooptijd beduidend korter dan bij hoofdzaken. Dat blijkt in elk

geval uit de 5 voorlopige voorzieningen in de onderzochte periode (zie tabel 6). De gemiddelde doorlooptijd is 14 weken. Ook die termijn is wat langer dan in voorafgaande jaren (eerste kwartaal van 2016 en van 2017) en ook hier is sprake van enkele uitspraken met een opmerkelijk lange doorlooptijd. Alle vijf de voorlopige voorzieningen gingen over een bestemmingsplan, uitwerkingsplan, wijzigingsplan of omgevingsvergunning.

Tabel 6 Doorlooptijd van de uitspraken over voorlopige voorzieningen van de Raad van State in het eerste kwartaal 2018 (in weken).

Uitspraken Raad van State 'R6' Voorlopige voorzieningen	Aantal	≤ 1* week	≤ 7 weken	≤ 14 weken	≤ 21 weken	≤ 28 weken	gemiddeld aantal weken
Bestemmingsplan / uitwerkingsplan / wijzigingsplan / omgevingsvergunning	5		1	2	1	1	14
Inpassingsplan							
Tracébesluit / wegaanpassing/projectplan Waterwet							
TOTAAL	5		1	2	1	1	14

Afbeelding 2 Doorlooptijd per uitspraak van de Raad van State in voorlopige voorzieningen (1e kwartaal 2018)



4.5 Jurisprudentie bijzondere voorzieningen

Deze paragraaf gaat dieper in op de beroepszaken die zich richten op de besluiten in de bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw: de bestemmingsplannen-plus in de ontwikkelingsgebieden en de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte als duurzaam innovatief experiment onder de Chw. Overigens kunnen voor deze bijzondere voorzieningen ook de bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw gelden. Dat is altijd het geval voor besluiten over ontwikkelingsgebieden en projectuitvoeringsbesluiten en verder voor besluiten die voldoen aan de criteria van Bijlage 1 van de Chw. Deze paragraaf gaat echter over de toetsing van de genomen besluiten aan de rechtsregels uit Hoofdstuk 2 Chw.

De uitspraken in beroepen over besluiten die vallen onder de bepalingen van de Chw zijn bijgehouden door Kenniscentrum InfoMil. Hierna zijn de voornaamste jurisprudentielijnen van de Raad van State in het verslagjaar 2017-2018 weergegeven. In deze verslagperiode zijn negen projecten, die gebruik maken van de voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw, onderwerp van geschil geweest bij de Raad van State. Voor vier van deze projecten waren de voorzieningen van de Chw geen onderdeel van het geschil.

Artikel 70 (voorlopig bestemmen windturbineparken)

Uit de uitspraak over de omgevingsvergunning natuur Windpark De Drentse Monden en Oostermoer blijkt dat naar het oordeel van de Raad van State de in artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw aangewezen projecten voldoen aan de wettelijke criteria van artikel 2.4 Chw. Daarnaast blijkt uit deze uitspraak dat met de aanvraag en het ontwerpbesluit geanticipeerd mag worden op de vaststelling

van het nieuwe experiment. Artikel 70 was ten tijde van het besluit in werking.

Artikel 7c Bestemmingsplan verbrede reikwijdte

In een uitspraak over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte concludeert de Afdeling dat de wettelijke afwijkingen die ten grondslag liggen aan de opname van het bedrijventerrein Groote Haar in artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw in samenhang beschouwd, voldoen aan de vereisten van artikel 2.4, tweede lid, van de Chw. In de zelfde uitspraak bevestigt de Raad van State dat de gemeenteraad de vrijheid heeft om één of meer van de in artikel 7c genoemde afwijkingen toe te passen. Ook de andere niet-Chw gerelateerde beroepsgronden falen en het plan is nu onherroepelijk.

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

- Bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater in de gemeente Almere (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte/ontwikkelingsgebied)
- Bestemmingsplan Soesterberg-Noord in de gemeente Soesterberg (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte plus)
- Bestemmingsplan Dordtse Kil in de gemeente Dordrecht (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)
- Rijksinpassingsplan Windpark Zeewolde in de gemeente Zeewolde (rijksinpassingsplan)

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat het bijzondere instrumentarium van de Chw stand houdt in de beroepsprocedures. Vanaf 1 februari 2017 worden alleen de juridisch relevante en daardoor nieuwswaardige uitspraken op de website van InfoMil vermeld. De uitspraken zijn in lijn met de voorgaande uitspraken.



Gemeente Landgraaf, Buitengebied Noord Oost en Rimburch, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

5 Voortgang bijzondere voorzieningen – een overzicht

Dit hoofdstuk kent drie onderdelen: (1) cijfers over de bijzondere voorzieningen door de jaren heen; (2) de mening van de gemeentelijke contactpersonen over bestuurlijke lasten, regel-druk en de ondersteuning die het Rijk biedt; (3) de stand van zaken van twee weinig toegepaste bijzondere voorzieningen.

- (1) In de periode 2010-2018 zijn in 246 bijzondere voorzieningen (ontwikkelingsgebied, duurzaam innovatief experiment en lokaal project met nationale betekenis) aangewezen en zijn 23 projectuitvoeringsbesluiten genomen. Opgeteld zijn 135 gemeenten met een bijzondere voorziening aan de slag.
- (2) De gemeentelijke contactpersonen van een bijzondere voor-ziening ervaren meer voordeel van het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regels (de Chw naast de reguliere regelgeving) dan dat zij daar last van hebben. De Chw zorgt verder niet voor een toename van de regeldruk voor burgers en bedrijven en het Rijk ondersteunt de gemeenten over het algemeen goed bij de uitvoering van hun experiment.
- (3) Het projectuitvoeringsbesluit (zie ook het voorbeeld Mimosastraat in paragraaf 2.6) en de lokale projecten met nationale betekenis zijn weinig gebruikt. De aanpassing van de Crisis- en herstelwet maakt de regeling van het project-uitvoeringsbesluit aantrekkelijker. Doel is een extra impuls te geven aan de woningbouw. De drie lokale projecten met nationale betekenis zijn alle drie in 2010 gestart en zijn gro-tendeels in uitvoering.

5.1 De toepassing van de bijzondere voorzieningen van de Chw

De vier bijzondere voorzieningen van de Chw

Hoofdstuk 2 van de Chw bevat regels voor een viertal bijzondere voorzieningen: ontwikkelingsgebied, duurzaam innovatief experi-ment, projectuitvoeringsbesluit en lokaal project met nationale betekenis. Met uitzondering van het projectuitvoeringsbesluit vindt de aanwijzing tot bijzondere voorziening plaats bij Algemene maatregel van bestuur. De gemeenteraad heeft zelf de bevoegdheid een projectuitvoeringsbesluit te nemen, ofwel op eigen initiatief of op verzoek van een particuliere ontwikkelaar.

De bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw

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

Aantallen bijzondere voorzieningen

Tabel 7 geeft een overzicht van de toepassing van de bijzondere voorzieningen door de jaren heen.

Tabel 7 Aantal bijzondere voorzieningen per jaar (aanwijzing in het Besluit uitvoering Chw tot en met de 16^e tranche en projectuitvoeringsbesluiten). De 17^e en 18^e tranche zijn eind 2018 nog in procedure.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal t/m 16 ^e tranche	17 ^e tranche	18 ^e tranche	Totaal t/m 18 ^e tranche
Ontwikkelingsgebied	4	6	8	4	1	7	6	1	2	39		1	40
Duurzaam innovatief experiment	8	6	9	20	28	23	62	22	26	204	30	21	255
Projectuitvoeringsbesluit		6	6	6	2	1			2	23			23
Lokaal project met nationale betekenis	3									3			3
TOTAAL	15	18	23	30	31	31	68	23	30	269	30	22	321

Het aantal bijzondere voorzieningen neemt gemiddeld jaarlijks met gemiddeld bijna 30 projecten toe²⁰. Het totaal telt tot en met de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw op tot 269 bijzondere voorzieningen, waarvan 246 zijn aangewezen bij Algemene maatregel van bestuur en 23 in de vorm van een projectuitvoeringsbesluit zijn genomen. In 27 gebieden zijn verschillende bijzondere voorzieningen tegelijk van toepassing. Samen gaat het om 65 bijzondere voorzieningen. Al met al hebben de 269 aangewezen bijzondere voorzieningen betrekking op 231 verschillende gebieden of projecten (zie bijlagentabel 3). Ook na het verslagjaar neemt het aantal bijzondere voorzieningen toe. In de pijplijn zitten 52 bijzondere voorzieningen in de 17^e en 18^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Daar kunnen nog projectuitvoeringsbesluiten bij komen.

Instroom per jaar

De instroom van nieuwe bijzondere voorzieningen is niet gelijkmatig over de jaren verdeeld. De eerste jaren was het aantal nieuwe bijzondere voorzieningen beduidend lager dan nu het geval is. Door een verschil in doorlooptijd bij de totstandkoming van de verschillende tranches van het Besluit uitvoering Chw kende het jaar 2016 een piek. Ook in de verdeling over de verschillende bijzondere voorzieningen komen in de loop van de jaren verschuivingen voor. De bijzondere voorziening 'lokaal project met nationale betekenis' is alleen in het startjaar van de Chw aangemeld en aangewezen. Het totaal is op drie blijven steken. De belangstelling voor het projectuitvoeringsbesluit leek na 2014 vrijwel uit te doven. In 2018 zijn echter weer twee besluiten genomen en door de wijziging van de wet (zie paragraaf 5.4) zet de minister van BZK in op een revival. De

aanwijzing van ontwikkelingsgebieden loopt de laatste jaren terug. De grote trekpleister is in toenemende mate het duurzaam innovatief experiment. Binnen die groep gaat het met name om de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, waarin veel gemeenten een voorbereiding zien op het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

5.2 Gemeenten en Chw

Vanuit het perspectief van voorbereiding op de komst van de Omgevingswet is bekeken hoeveel gemeenten gebruik maken van een bijzondere voorziening van de Chw. Tabel 8 geeft een overzicht. Inmiddels vindt in 135 gemeenten tenminste één bijzondere voorziening plaats. In 2017 was dit aantal tien lager. Gevoegd bij de afname van het aantal gemeenten (van 388 in 2017 naar 355 per 1 januari 2019) neemt het percentage van de gemeenten dat een bijzondere voorziening kent toe naar 38% per 1 januari 2019. Daarnaast hebben nog meer gemeenten met de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw kennis gemaakt.

²⁰ Tussen 2010 en 2018 zijn in negen jaar 269 bijzondere voorzieningen van start gegaan. De eerste drie jaren lag het aantal nieuwe projecten lager dan het gemiddelde van dertig per jaar. In 2016 is het eenmalig hoger door een samenloop van vier tranches (11^e - 14^e tranche) van het Besluit uitvoering Chw in één kalenderjaar. De 13^e tranche kende overigens geen nieuwe projecten.

Tabel 8 Gemeenten die werken met de Chw

	Aantal projecten in één gemeente							Totaal aantal gemeenten
	1	2	3	4	5	6	7	
Aantal gemeenten met een of meer Chw projecten 2017	78	27	10	2	4	2	1	124
Aantal gemeenten met een of meer Chw projecten 2018	82	34	8	4	2	3	2	135

De meeste van de 135 gemeenten (ruim 60%) kennen één bijzondere voorziening; de top 5% kent elk 5 tot 7 bijzondere voorzieningen. Dat zijn dezelfde gemeenten die in de vorige Voortgangsrapportage staan vermeld: Rotterdam, Amsterdam, Leeuwarden, Almere, Delft, Eindhoven en Zwolle. De aantallen gestarte bijzondere voorzieningen in deze zeven gemeenten is toegenomen van in totaal 39 naar 42 in het huidige verslagjaar.

5.3 Verschillende regimes, regeldruk, bestuurlijke lasten en steun van het Rijk

Aandachtspunten bij de bijzondere regels van de Chw: vragen uitgezet bij de projecten

Nu telkens meer gemeenten met een bijzondere voorziening aan de slag zijn, komt de vraag op wat het naast elkaar bestaan van verschillende regimes (Chw-regels naast de reguliere wettelijke regels) betekent voor de gemeenten, burgers en bedrijven. In het advies over de wijziging van de Crisis- en herstelwet²¹ stelt de Raad van State dat ‘...verschillende planvormen ontstaan met elk hun eigen wettelijke grondslag - in het reguliere regime of in de Chw. Voor de gemeentelijke praktijk kan dat voor een onoverzichtelijk geheel zorgen,’. In reactie op het advies van de Raad van State onderkent de minister van BZK het naast elkaar bestaan van verschillende planvormen. Zij zegt in reactie op vragen uit de Eerste Kamer toe om waar nodig steun te bieden aan gemeenten bij de uitvoering van de experimenten.

In vervolg op deze aandachtspunten zijn bij de aangewezen bijzondere voorzieningen vragen uitgezet rond dit thema. Gevraagd is hoe de gemeentelijke contactpersonen (zoals de projectleider en andere respondenten namens de projecten) het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regimes ervaren en of de uitvoering van de bijzondere voorziening gevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Neemt de regeldruk toe of af? Ook is gevraagd of de uitvoering van de bijzondere voorziening leidt tot extra bestuurlijke lasten en of zij steun ondervinden van het Rijk bij het doorvoeren van het experiment. De vragen zijn uitgezet bij alle actieve bijzondere voorzieningen. Dat zijn de ontwikkelingsgebieden, duurzame innovatieve experimenten en lokale projecten met nationale betekenis, waarvan in de Voortgangsrapportage 2016-2017 is vastgesteld dat zij nog

bezig zijn met het opstellen van een (bestemmings)plan of het uitvoeren van een experiment. Nieuw zijn de projecten uit de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. Niet meer benaderd zijn projecten waarvan bijvoorbeeld het bestemmingsplan onherroepelijk is, of eerder gemeld is dat geen gebruik meer wordt gemaakt van de Chw-voorzieningen. Alle 155 benaderde bijzondere voorzieningen hebben gereageerd.

Verschillende regimes: meer lust dan last

Op de vraag over het al dan niet optreden van verwarring, die kan ontstaan doordat verschillende instrumenten en regels naast elkaar bestaan, geeft ongeveer eenderde van de contactpersonen geheel geen antwoord, een onduidelijk antwoord of wordt geantwoord dat daarop nog geen zicht is verkregen. Zoals tabel 9 aangeeft is van de overige ruim honderd antwoorden veruit de grootste categorie positief over het bestaan van de Chw naast het reguliere wettelijke kader. Het is een voordeel om met het experiment onder de Chw af te kunnen wijken van bestaande wet- en regelgeving. Hiermee ontstaat immers de mogelijkheid een project uit te voeren of een project beter uit te voeren dan met de reguliere regels. Met de Chw kan alvast proef worden gedraaid als tussenstap naar de Omgevingswet. Aan de andere kant van het spectrum staat een groep die wel verwarring ervaart of verwacht. De mate verschilt overigens van beperkte overlast tot flinke zorgen over de onduidelijkheid die verschillende systemen naast elkaar opleveren. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor een gemeente met een gemeentebreed experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarin voor een deel van het grondgebied wel verordeningen in het plan worden opgenomen, terwijl dat elders in de gemeente (nog) niet het geval is. De verwarring kan, volgens de respondenten bij verschillende groepen worden ervaren. Genoemd worden bestuur, ambtelijke dienst en burgers en bedrijven.

Tussen beide uitersten zitten nog twee kleinere groepen. Een aantal contactpersonen verwacht weinig tot geen problemen, mits voldoende aandacht wordt besteed aan de verschillen en daarover uitleg wordt gegeven. Een aantal contactpersonen ziet zowel de genoemde voordelen (meer mogelijkheden) als de verwarring die, naar hun verwachting of observatie, niet bij henzelf maar vooral bij andere betrokkenen kan ontstaan.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 35013, nr. 4.

Bij vergelijking van de reacties van de verschillende bijzondere voorzieningen blijkt dat deze grotendeels eenzelfde beeld te zien geven. Wat afwijkingen van de gemiddelde opvatting is te zien bij de overige bijzondere voorzieningen (geen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) en de ontwikkelingsgebieden. Voor de overige

bijzondere voorzieningen komt de positieve opvatting wat vaker voor (50%) en bij de ontwikkelingsgebieden is deze groep juist iets kleiner (30%).

Tabel 9 Oordeel over de verhouding Chw ten opzichte van het reguliere wettelijke stelsel voor bestuur, ambtenaar en burger op een schaal van positief via tussenstappen naar verwarrend (N=106)

Positief / voordelen van de extra mogelijkheden van de Chw	Geen probleem (mits aandacht en communicatie)	Voor- en nadelen	Wel (enigszins) verwarrend
40%	20 %	10 %	30%

Bestuurlijke lasten: meer tijd en aandacht nodig

Gevraagd is of het experiment leidt tot extra bestuurlijke lasten in de vorm van extra werk voor de ambtelijke diensten, langere doorlooptijd etc. Over deze vraag hebben 123 contactpersonen een mening gegeven. Het overgrote deel van hen stelt meer tijd en aandacht te moeten besteden aan het uitvoeren van het experiment onder de Chw dan in een regulier proces. Over alle bijzondere voorzieningen heen zegt tweederde van de contactpersonen dat de bestuurlijke lasten toenemen en eenderde dat deze gelijk blijven. Slechts twee contactpersonen stellen minder tijd kwijt te zijn of verwachten op termijn afname van de bestuurlijke lasten.

De verdeling van meer/gelijkblijvende bestuurlijke lasten verschilt enigszins tussen de verschillende bijzondere voorzieningen. Bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor een beperkt projectgebied verwachten nog wat meer projecten (75%) dat extra bestuurlijke lasten moeten worden gemaakt. Opvallend is dat binnen deze groep vooral de plannen in voorbereiding meer lasten verwachten (tot omstreeks 85%) en dat van de projecten die het proces al hebben doorgemaakt (tenminste het ontwerp gereed) nog niet de helft van de projecten meer lasten heeft ervaren. De verhouding meer versus gelijkblijvende lasten ligt omgekeerd bij de overige duurzame innovatieve projecten (geen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte). Daar verwacht 60% gelijke bestuurlijke lasten en slechts 40% een toename.

De gestelde vraag over de bestuurlijke lasten is mogelijk niet door iedereen eenduidig opgevat. Vaak wordt in de reactie gesteld dat het experimenteren nieuw is en dus extra doorlooptijd, bestuurlijke aandacht en menskracht vergt en dat derhalve de bestuurlijke lasten

zijn toegenomen. Anderen zien geen bestuurlijke verzwarende procedure die moet worden doorlopen. De plus of de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan maakt volgens hen de bestuurlijke procedure zelf niet zwaarder. Ook wordt gesteld dat de aanpak in een experiment vaak grondiger is (met bijvoorbeeld meer participatie en met het betrekken van meer disciplines) of dat de problematiek in het gebied complex is en dus meer aandacht vergt. Dit vertaalt zich in een toename van bestuurlijke lasten, die echter deels ook zouden optreden zonder de inzet van de Chw.

Op de vraag waarom gemeenten ondanks de extra bestuurlijke lasten toch een experiment zijn aangegaan, gebruiken de contactpersonen in hoofdlijn twee antwoorden. Het ene antwoord is gericht op het project of het gebied. Zonder de experimenteer-ruimte heeft het plan minder kwaliteit of komt het project niet tot stand. Het andere antwoord is meer organisatorisch van aard. Het experiment helpt de organisatie bij de voorbereiding op het nieuwe omgevingsrecht. Enkele gemeenten stellen dat ze handig werk-met-werk kunnen maken met het experiment. De verouderde plannen moesten toch worden herzien en de gemeente streeft zelf ook naar modernisering.

Minder of gelijke regeldruk voor burgers en bedrijven

Aan de projecten is gevraagd of de keuze voor het werken met de bijzondere voorziening onder de Chw gevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Neemt de regeldruk voor hen toe of af? Deze vraag is door 48 projecten niet van een mening voorzien. De overige antwoorden zijn in tabel 10 samengevat.

Tabel 10 Verwachtingen omtrent de regeldruk in de bijzondere voorzieningen (N=107).

Verwachting	percentage	Kanttekeningen / toelichtingen
Afname regeldruk	54 %	De afname van het aantal regels kan samen gaan met een toename van de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om bijvoorbeeld zelf onderzoek uit te voeren
Gelijke regeldruk	40 %	Vaak zal wel een verschuiving optreden, zoals minder versnippering over verschillende plannen. Ook kan door de digitale beschikbaarheid, ondanks een toename van het aantal regels de overzichtelijkheid gelijk blijven of verbeteren
Toename regeldruk	6 %	Er komen nieuwe regels bij, zoals voor duurzaamheid (verbrede reikwijdte) / bedrijven kunnen met extra beperkingen te maken krijgen (bestemmingsplan-plus)

Tussen de groepen van bijzondere voorzieningen zijn enige verschillen te zien, die direct samenhangen met de aard van het experiment. De overige duurzame innovatieve experimenten (geen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) zijn voor een deel direct gericht op een afname van de regeldruk. Denk aan het experiment met vergunningvrije bouw. Het is dan ook te begrijpen dat daar wat meer verwachtingen bestaan van een afname van de regeldruk dan het overall-beeld. Voor de ontwikkelingsgebieden wordt juist relatief vaak een toename verwacht, met name omdat de geboden manoeuvreerruimte ten aanzien van de milieugebruiksruimte beperkingen met zich mee kan brengen voor de bedrijven. Veel gemeenten die experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte hebben de hoop of verwachting dat de regeldruk gaat afnemen. Het beeld is echter niet eenduidig. Tegenover meer flexibiliteit staat bijvoorbeeld dat initiatiefnemers zelf meer onderzoek moeten doen. De bundeling van meer regels in één plan, hoeft nog niet in te houden dat er ook minder regels gelden. Wel kan door de digitale beschikbaarheid de overzichtelijkheid toenemen. Burgers en bedrijven krijgen gericht de regels te zien die voor hen van toepassing zijn.

Ondersteuning van het Rijk wordt veelal positief gewaardeerd

Het ministerie van BZK biedt aan de bijzondere voorzieningen steun, zowel bij de aanmelding als bij de uitvoering van de experimenten. Ook heeft InfoMil een website met de relevante regelgeving. De ondersteuning bestaat uit schriftelijke informatie (zoals de inspiratiegids voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte), kennisbijeenkomsten en direct contact met medewerkers van BZK.

Van de 121 contactpersonen, die in zijn gegaan op de vraag over de ondervonden ondersteuning, zegt 60% steun van het ministerie te hebben gekregen bij de aanmelding van de bijzondere voorziening of meestal bij de uitwerking van het experiment. Het meest genoemd is direct contact met de medewerkers van het ministerie in de vorm van meedenken bij een specifiek vraagstuk, meelesen met bijvoorbeeld een concept van planregels, contact leggen met specialist etc. De waardering van de ondersteuning vanuit deze groep is bijna zonder uitzondering (95%) voldoende tot vaak zeer positief, een klein deel (5%) is neutraal of beperkt kritisch.

Voorbeelden van positieve reacties over de ondersteuning vanuit het ministerie van BZK

- Zeer positief, zeer betrokken
- Bij de behandeling van de aanvraag was sprake van goede begeleiding
- Bij vragen kunnen wij altijd contact opnemen; de lijntjes zijn zeer kort
- Het Rijk is over dit onderwerp makkelijk bereikbaar en bereid om mee te denken
- Contact met het ministerie is zeer waardevol; we leren van elkaar
- Het sparren en advies krijgen heeft toegevoegde waarde / de input vanuit BZK houdt ons scherp
- Vanuit de pilot goed om uit te dragen waar in de praktijk tegenaan wordt gelopen, zodat bij het Rijk een beter beeld ontstaat van de praktijksituaties
- Wij hebben ondersteuning gekregen bij de procedure bij de Raad van State
- De commissie m.e.r. heeft een lager tarief gehanteerd dan gebruikelijk

Een groep van 40% van de contactpersonen zegt geen steun te hebben ondervonden. Daaraan voegt de helft van deze groep expliciet toe dat daarom ook niet is gevraagd of dat daar op dit moment ook geen behoefte aan bestaat. Voor de andere helft is niet altijd duidelijk of en welke behoefte bestaat aan ondersteuning. Een gemeente vindt het bijvoorbeeld praktischer om steun van buurgemeenten te krijgen. Opmerkelijk is ook de gemeente die antwoordt geen ondersteuning te krijgen (verder zonder waardeoordeel), terwijl enkele jaren geleden nog zeer intensief contact bestond tussen het ministerie en de (inmiddels vertrokken) projectleider.

Enkele contactpersonen uiten enige teleurstelling over de ondersteuning. Soms gaat het om heel praktische punten (de afstand vanuit Limburg naar de meestal vrij centraal georganiseerde kennisbijeenkomsten is groot; of een persoonlijk contact is niet tot stand gekomen). Een drietal contactpersonen merkt op dat het contact teveel op afroep en te weinig vanuit het ministerie zelf komt (zij merken op: beperkte interesse; geen actie om lessons learned mee te nemen in het wetgevingstraject; contact mag meer van twee kanten komen). Een punt dat ook enkele keren wordt genoemd is de globaliteit van de kennisbijeenkomsten / de informatie en het gemis aan concrete handvatten. Bij het experiment voor de Keurmerk Garantiewoning stelt een gemeente dat het Rijk daarin teveel aan promotie doet voor het systeem dat in praktijk op veel

problemen stuit. Een andere gemeente vindt echter juist positief dat over dit onderwerp ruimte wordt geboden om in de discussies de eigen stem te laten horen.

Samengevat heeft 60% van de gemeenten steun ondervonden en is daarover vrijwel unaniem positief. Twintig procent van de gemeenten heeft -in de fase waarin het project zich bevindt- geen behoefte aan ondersteuning vanuit het Rijk en 20% heeft vragen over de ondersteuning, uit wensen, heeft suggesties of heeft veelal milde kritiek. Daarbij is opvallend dat veel gemeenten het persoonlijke contact en de belangstelling uit zichzelf noemen en waarderen, en dat enkele gemeenten een beperkte interesse vanuit het Rijk ervaren.

Op basis van deze respons wordt geconcludeerd dat de voorzieningen bij het Rijk voor ondersteuning van de gemeenten op orde zijn en over het algemeen goed functioneren. In incidentele gevallen kan het Rijk de communicatie wat actiever inzetten om alle gemeenten te bereiken en te bedienen.

5.4 Projectuitvoeringsbesluit

Twéé nieuwe toepassingen

In de vorige Voortgangsrapportage 2016-2017 staat vermeld dat het gebruik van het projectuitvoeringsbesluit geheel stil is komen te liggen en dat het laatste besluit dateerde uit 2015. Voor deze Voortgangsrapportage 2017-2018 zijn toch twee nieuwe besluiten aangetroffen: in Heemskerk in 2017 en in Zwolle in 2018. Voor Heemskerk gaat het om de eerste toepassing, in Zwolle was al drie keer eerder een projectuitvoeringsbesluit genomen.

Projectuitvoeringsbesluiten in het verslagjaar

De gemeente Heemskerk heeft op 24-08-2017 een projectuitvoeringsbesluit vastgesteld voor de nieuwbouw van 114 appartementen op een half verdiepte parkeergarage aan de Bachstraat 6. Met het projectuitvoeringsbesluit wordt tevens een hogere grenswaarde op basis van de Wet geluidhinder vastgesteld. De gemeente Zwolle maakt met een projectuitvoeringsbesluit aan de Mimosastraat 3-001 t/m 3-304 28 appartementen, een fietsstalling en het aanleggen van twee in-/uitritten voor de duur van maximaal 15 jaar mogelijk. Het besluit is gepubliceerd op 18-07-2018 en het plan is inmiddels onherroepelijk. Paragraaf 2.6 geeft een beschrijving van het project.

Het totaal aantal bekende besluiten in Nederland komt daarmee op 23. Omdat geen toestemming van rijkszijde nodig is om deze regels van de Chw toe te passen is het overigens niet geheel zeker dat het beeld compleet is.

Verbeterde versie van het projectuitvoeringsbesluit voor versnelling van de woningbouw

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de verwachting dat een verbeterde versie van het projectuitvoeringsbesluit een bijdrage kan leveren aan de door het Kabinet beoogde versnelling van de woningbouw. De beperkte toepassing tot nu toe ziet zij als een gemiste kans. Het projectuitvoeringsbesluit biedt een snelle procedure als een afwijking van een (verouderd) bestemmingsplan nodig is om een bouwplan uit te voeren.

Projectuitvoeringsbesluit

Het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Chw) biedt een korte en eenvoudige procedure om een woningbouwproject (van 12 tot 2000 woningen) of een project met een maatschappelijke betekenis (onderwijs en zorg) uit te voeren in afwijking van een vigerend bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringsbesluiten in één besluit. Beroep is slechts in één instantie mogelijk en de regels voor de vereenvoudiging en versnelling van het bestuursprocesrecht (Hoofdstuk 1 Chw) zijn van toepassing. De gemeenteraad kan het projectuitvoeringsbesluit zonder nadere motivering benutten op eigen initiatief of op verzoek van een particuliere ontwikkelaar.

Om het projectuitvoeringsbesluit aantrekkelijker te maken bevat de aanpassing van de Crisis- en herstelwet een viertal aanpassingen. Ten eerste verschuift het wetsvoorstel de bevoegdheid om een projectuitvoeringsbesluit te nemen van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders. In de Memorie van Toelichting staat dat de bevoegdheidsverdeling daarmee in overeenstemming wordt gebracht met het wettelijk stelsel van de Wabo en de Wro. Ook is vermeld dat de beperkte vergaderfrequentie van de gemeenteraad de besluitvorming daarmee niet meer kan ophouden. Bij amendement²² is deze verschuiving aan een voorwaarde verbonden. De voorwaarde luidt dat de gemeenteraad in een structuurvisie of bestemmingsplan de gronden, waarop het projectuitvoeringsbesluit betrekking heeft, voor woningbouw heeft aangewezen. Als niet aan deze voorwaarde is voldaan, is alleen de gemeenteraad bevoegd.

De tweede en derde wijziging gaan over de eis dat het projectuitvoeringsbesluit in één keer in zijn geheel is uitgewerkt. Dat maakt het instrument minder flexibel en minder makkelijk toe te passen. Daarom is in de wijziging van de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid van fasering aangebracht. Dit betekent dat meerdere malen een projectuitvoeringsbesluit genomen kan worden voor een bepaalde locatie. Voor de toestemming op grond van de Wet natuurbescherming was in de oorspronkelijke regeling van de Chw een uitzondering gemaakt. Die toestemming moest in een afzonderlijk besluit worden genomen, waarmee het voordeel van één projectuitvoeringsbesluit in praktijk niet kon worden behaald in gevallen waar een toestemming op grond van de Wet natuurbescherming

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 -2018, nr 22, Amendement van het lid Van Eijs.

scherming benodigd is. De aanpassing van de Crisis- en herstelwet vervangt deze regeling door een verklaring van geen bedenkingen. Deze verklaring van gedeputeerde staten wordt vervolgens opgenomen in het projectuitvoeringsbesluit.

De vierde wijziging is een gevolg van een amendement²³ bij de wetsbehandeling. De Chw verklaart de regeling van het projectuitvoeringsbesluit van toepassing op de bouw van ten minste 12 en ten hoogste 1.500 woningen (bij één ontsluitingsweg) of 2.000 woningen (bij twee ontsluitingswegen). Bij amendement is het minimum vereiste aantal woningen verlaagd van 12 naar 5 woningen. Het projectuitvoeringsbesluit is daarmee op meer bouwprojecten van toepassing. De praktijk leert dat de 23 projectuitvoeringsbesluiten een spreiding kennen tussen 12 woningen (in twee besluiten) en 114 woningen.

5.5 Lokaal project met nationale betekenis

Voor de bijzondere voorziening 'lokaal project met nationale betekenis' zijn in 2010 drie projecten van start gegaan: FlorijnAs in de gemeente Assen, Central District in de gemeente Rotterdam en Stationsgebied in de gemeente Utrecht. Nadien zijn geen nieuwe projecten toegevoegd.

De drie projecten zijn grotendeels in uitvoering. Over deze uitvoering is in de vorige Voortgangsrapportages al gerapporteerd. Alleen voor een deel van het Stationsgebied Utrecht geldt dat de uitvoering nog moet beginnen. Voor het gebied Beurskwartier/Lombokplein, waarin ook de Jaarbeurs ligt, is in december 2017 de omgevingsvisie vastgesteld. De gemeente heeft deze visie opgesteld in een open participatieproces met de bevolking en het bestuur van de gemeente Utrecht. Ook de Jaarbeurs is een belangrijke actor bij de ontwikkeling van het plangebied. De omgevingsvisie kent als centrale ambitie 'Gezond Stedelijk Leven'. De gemeente Utrecht verwacht in het eerste kwartaal van 2019 in vervolg op de omgevingsvisie een ontwerpbestemmingsplan voor het Beurskwartier uit te brengen. De Chw levert volgens de gemeente Utrecht vooral versnelling van het proces, met name in de eventuele beroepsprocedure. De overige aspecten van de bijzondere voorziening lijken op de achtergrond geraakt.

Lokale projecten met nationale betekenis

De projecten van Hoofdstuk 2, Afdeling 7 Chw zijn lokale, regionale of bovenregionale projecten met nationale betekenis. Deze bijzondere voorziening richt zich op samenwerking en draagvlak en komt voort uit het advies 'Sneller en Beter'²⁴. Essentie is dat een brede verkenning moet leiden tot draagvlak voor de gekozen oplossing: de aandacht die wordt besteed aan een brede verkenning en het verkrijgen van overeenstemming met alle betrokkenen aan de voorkant van een project moet zich terugbetalen in een vlot verloop van de uitvoering.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, nr 18, Amendement van de leden Ronnes c.s.

²⁴ Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008.



Gemeente Beverwijk, Dorp Wijk aan Zee (Dorpsweide). Ontwikkelingsgebied en Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

6 Ontwikkelingsgebieden

In ontwikkelingsgebieden (artikel 2.3 Chw) beschikken gemeenten over extra instrumentarium: het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw. Deze plus maakt het mogelijk de milieugebruiksruimte in een gebied te herverdelen en tijdelijk af te wijken van een milieunorm. In totaal zijn 38 ontwikkelingsgebieden aangewezen. Dat zijn gebieden met een complexe ruimtelijke opgave en een zware milieubelasting. Vaak is de geluidruimte onvoldoende om woningbouw mogelijk te maken of bestaat behoefte op een bedrijventerrein de geluidruimte efficiënter te verdelen. Elders remt de stikstofdepositie gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft in een ontwikkelingsgebied extra manoeuvreerruimte om ontwikkeling mogelijk te maken. De rapportage laat resultaten zien en legt uit dat het tijd kost om een complexe opgave tot een bestemmingsplan-plus uit te werken. Bij beroepen blijkt dat het plus-instrumentarium houdbare besluiten oplevert. Projecten waar de toepassing van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in het geding is, lopen vertraging op door de recente uitspraak van de Raad van State.

6.1 Extra manoeuvreerruimte in lastige gebieden

Gemeenten kunnen in aangewezen ontwikkelingsgebieden een bestemmingsplan-plus opstellen. Het instrumentarium van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 Chw voegt in de ontwikkelingsgebieden manoeuvreerruimte toe aan het reguliere bestemmingsplan. Dit extra handvat wordt aangeduid met de 'plus' van de Chw. Gemeenten maken gebruik van dit extra instrument als het (naar verwachting) niet lukt om met de reguliere bevoegdheden de nodige milieugebruiksruimte vrij te maken voor een gewenste gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld: het gebied kent teveel geluidsoverlast voor de beoogde woningbouw en de gemeente ziet niet hoe het geluidniveau met het beschikbare instrumentarium voldoende snel kan worden teruggedrongen. In een ontwikkelingsgebied krijgt de gemeente net wat meer mogelijkheden om dan toch een oplossing te bereiken. Het blijkt in een aantal gevallen al voldoende dat de gemeente over extra bevoegdheden beschikt om met de betrokken partijen een plan op te stellen dat voldoet aan alle vereisten. De daadwerkelijke inzet van de bevoegdheden (de juridische toepassing) is dan niet eens nodig.

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

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

- Maatregelen, projecten en werken opnemen waardoor het bestemmingsplan een basis biedt om actief in te grijpen.
- Een bestaand recht van een bedrijf inperken.

- Voor een periode van maximaal tien jaar afwijken van wettelijke normen.
- Een fasering aanbrengen in de ruimtelijke ontwikkeling inclusief een koppeling met maatregelen om de milieugebruiksruimte optimaal te benutten.

De ontwikkelingsgebieden zijn in eerdere Voortgangsrapportages in drie groepen gedeeld. Die indeling is niet gebaseerd op de Chw. De indeling is bedoeld om in de Voortgangsrapportages wat makkelijker gelijksoortige gebieden met elkaar te kunnen vergelijken.

De drie onderscheiden gebiedstypen zijn:

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

6.2 Aantal ontwikkelingsgebieden

Sinds de Chw in werking is getreden zijn 38 ontwikkelingsgebieden aangewezen in 39 besluiten. De grootste groep bestaat uit gemengde woon-werkgebieden. De haven- en industriegebieden hebben het instrument sinds 2013 in beeld.

Tabel 11 Ontwikkelingsgebieden - jaar van aanwijzing tot ontwikkelingsgebied.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Gemengd woon-werkgebied	2	4*	7	2		2	4	1	2	24
Gebied onder invloed van infrastructuur	2	2		1		1	1			7
Haven- en industriegebied				1	1	4	1			7
TOTAAL	4	6	7	4	1	7	6	1	2	38

* het project Soesterberg-Noord is in 2012 uitgebreid tot Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord

In 2018 zijn twee nieuwe gemengde woon-werkgebieden toegevoegd: het gebied Broekgraaf in de gemeente Leerdam en Schieoevers-Noord in de gemeente Delft. Beide gebieden zijn tevens aangewezen als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Die dubbele aanwijzing geldt inmiddels voor twaalf gebieden²⁵. In twee van die gebieden, Schokkerhoek in de gemeente Urk en Soesterberg-Noord in de gemeente Soest, maakt het ontwikkelingsgebied onderdeel uit van een gemeentebreed bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

De keuze is gemaakt om de bespreking van de projecten met een dubbele aanwijzing (plus én verbrede reikwijdte) mee te nemen in het hoofdstuk van de bijzondere voorziening die het meest op de voorgrond staat. Dat is in de meeste gevallen in hoofdstuk 8 over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte; alleen het gebied Soesterberg-Noord is bij de ontwikkelingsgebieden meegeteld, aangezien dit plan inzet op de herverdeling van de milieugebruiksruimte – het centrale punt van het bestemmingsplan-plus.

Een bijzonder experiment loopt voor Maasvlakte 2 in de gemeente Rotterdam. Dit gebied maakt onderdeel uit van een veel groter ontwikkelingsgebied Havengebied (aangewezen in de 5^e tranche), waar in diverse bestemmingsplannen het ‘plus-instrumentarium’

wordt toegepast, onder meer in het in 2018 herziene bestemmingsplan Maasvlakte 2. Maasvlakte 2 is in de 15^e tranche ook aangewezen als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze gecombineerde aanwijzing maakt het mogelijk om voor dit gebied een vergelijkende studie uit te voeren naar de mogelijkheden van de inzet van het Chw-instrumentarium (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte én het bestemmingsplan-plus) ten opzichte van de juridische mogelijkheden die vanaf 2021 beschikbaar komen onder de Omgevingswet. Zie paragraaf 8.1.2 voor een nadere toelichting.

6.3 Voortgang

Totaaloverzicht van de voortgang van de ontwikkelingsgebieden

Tabel 12 geeft een overzicht van de voortgang in alle ontwikkelingsgebieden, inclusief de gebieden die tevens een experiment uitvoeren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bij de tabel moet worden bedacht dat een viertal ontwikkelingsgebieden in deelgebieden zijn gesplitst (Rotterdam: Havengebied; Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum; Tilburg: Spoorzone en Eemsmond en Delfzijl: Eemshaven). In de tabel is telkens het meest ver gevorderde deelgebied als maatstaf genomen voor de voortgang.

²⁵ De dubbelaanwijzing betreft Meijerijstad: CHV terrein (geen inzet Bp+); Meppel: Noordpoort; Amsterdam: Haven-Stad (1e deelgebied geen inzet Bp+); Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee; Enschede: Luchtmachtbasis Twente; Almere: Centrum Weerwater; Maastricht: Transformatie ENCI-terrein; Leerdam: Broekgraaf; Delft: Schieoevers Noord en Rotterdam: Maasvlakte 2 (studie). Schokkerhoek in de gemeente Urk (Bp+ achter de hand) en Soesterberg-Noord in de gemeente Soest zijn onderdeel van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele gemeentelijke grondgebied.

Tabel 12 Voortgang aangewezen ontwikkelingsgebieden (stand van zaken okt/nov 2018)

Bestemmingsplan-plus (Bp+)	Bp+ van kracht	Bp+ in procedure Vastgesteld	Bp+ in procedure Ontwerp	Bp+ in voorbereiding	Bp+ achter de hand	geen inzet Bp+	Totaal
Gemengd woon- en werkgebied	3*	2	2	4	5	8	24
Gebied onder invloed van infrastructuur	3**	1				3	7
Haven- en industriegebied	1***	1****	1	3	1		7
TOTAAL	7	4	3	7	6	11	38
Percentage	18%	11%	8%	18%	16%	29%	100%

* Bestemmingsplannen van kracht Doetinchem: Iseldoks, 's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland-Oost en Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord.

** Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum is sinds 2016 voor Lijnden Oost van kracht, voor deelgebied Schuilhoeve is eind 2018 een nieuw plan vastgesteld. Voor de Spoorzone in Tilburg is het bestemmingsplan Clarissenhof 1 sinds 2015 onherroepelijk, voor het Stekelenburgplein sinds 2018. Clarissenhof 2 wordt ontwikkeld en voor het gehele gebied wordt een nieuw bestemmingsplan voorbereid. Bestemmingsplan Haagstede in Maarsbroek (gemeente Stichtse Vecht) is sinds 2018 onherroepelijk.

*** Voor Rotterdam Havengebied is het bestemmingsplan-plus van kracht voor vier deelgebieden (Botlek-Vondelingenplaat, Europort en Landtong, Maasvlakte 1 en Maasvlakte 2) en voor een deelgebied (Waalhaven en Eemhaven) is het bestemmingsplan vastgesteld zonder plus.

**** Voor Haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven is voor deelgebied Oosterhorn een bestemmingsplan-plus vastgesteld, waartegen beroep is aangekend. Voor het gebied Eemshaven ligt er een voorontwerp.

Dubbelexperiment: bestemmingsplan-plus én bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Zes van de zeven onherroepelijke bestemmingsplannen-plus zijn enkelvoudige ontwikkelingsgebieden (dus zonder verbrede reikwijdte). Al deze zeven gebieden zijn als ontwikkelingsgebied aangewezen in de jaren 2011 tot en met 2013. Het experiment met de verbrede reikwijdte bestond toen nog niet. Gecombineerd met de veelal lange doorlooptijd van de planvorming, is daarmee goeddeels verklaard dat de meest vergevorderde plannen vooral enkelvoudige ontwikkelingsgebieden zijn. Het enige onherroepelijke plan met een dubbel experiment (plus en verbrede reikwijdte) is Soesterberg-Noord. Dit ontwikkelingsgebied valt sinds 2014 binnen het experiment met de verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied van Soest. Ook de vastgestelde plannen in Weerwater in de gemeente Almere en voor een deelgebied van de luchtmachtbasis Twente in de gemeente Enschede kennen een ruime doorlooptijd. Weerwater is ontwikkelingsgebied sinds 2011 en de verbrede reikwijdte geldt vanaf 2014; het project voor de luchtmachtbasis Twente is gestart als experiment met de verbrede reikwijdte in 2014, de plus is toegevoegd in 2017 voor een deel van het gebied. Als uitzondering verloopt heel snel de planvorming in het project Broekgraaf in de gemeente Leerdam. Dit project is pas in november 2018 met een dubbel experiment als experiment aangewezen en toch is al in december 2018 een ontwerpbestemmingsplan (plus én verbrede reikwijdte) uitgebracht.

Voortgang in het verslagjaar

Tabel 13 gaat verder in op de voortgang die is geboekt ten opzichte van de vorige Voortgangsrapportage (stand medio 2017). Zoals hiervoor is uitgelegd is een deel van de projecten elders in deze Voortgangsrapportage besproken (zie ook paragraaf 8.2 en 9.1 over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)

Uit de overzichten van tabel 12 en 13 blijkt dat bijna de helft (45%) van de bestemmingsplannen geen gebruik maakt van het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied. Het gaat zowel om gebieden waarvoor definitief van de 'plus' wordt afgezien als om gebieden waar het instrumentarium nog achter de hand wordt gehouden, om in te kunnen spelen op eventuele toekomstige ontwikkelingen. Van de overige projecten (55%), waar de 'plus' wel in juridische zin wordt toegepast is eenderde nog in voorbereiding, eenderde van de plannen is in procedure (ontwerp of vastgesteld) en eenderde van de bestemmingsplannen is onherroepelijk.

Tabel 13 Voortgang in de plan- en besluitvorming (ten opzichte van de Voortgangsrapportage 2016 -2017)

De voortgang van de ontwikkelingsgebieden, tevens bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is grotendeels opgenomen in tabel 31.

Planfase	Geen overgang naar een volgende planfase Project verkeert rond oktober/november 2018 nog in dezelfde planfase als medio 2017	Wel overgang naar een volgende planfase Project is na medio 2017 in een volgende planfase terecht gekomen (stand oktober/november 2018)
Onherroepelijk	Doetinchem: Iseldoks Den Bosch: Nuland-Oost Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum (deelplan Lijnden-Oost) Tilburg: Spoorzone (deelplan Clarissenhof) Rotterdam Havengebied (deelgebieden Botlek-Vondelingenplaat; Europoort en Landtong; Maasvlakte 1)	Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord Stichtse Vecht: Haagstede Tilburg Spoorzone (deelplan Stekelenburgplein) Rotterdam Havengebied (deelgebied Maasvlakte 2)
Vastgesteld		Amsterdam: Havenstratterrein Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum (deelplan Schuilhoeve) Eemsmond en Delfzijl: Eemshaven (deelgebied Oosterhorn)
Ontwerp		Vlissingen en Borsele: Sloegebied
In voorbereiding	Amersfoort: Kop van Isselt Nijkerk: Havenkom Nijkerk Terneuzen: Kanaalzone Wageningen: Rijnhaven - Costerweg Eemsmond en Delfzijl (deelgebied Eemshaven)	
Achter de hand	Apeldoorn: Kanaalzone Rotterdam: Stadshavens Zaanstad: Zaanstad Midden / De Hemmes	Moerdijk: Havengebied Moerdijk
Beëindigd	Amsterdam: Buiksloterham Arnhem: Oostelijk Centrumgebied Harderwijk: Waterfront Krimpenerwaard: Dijklaan Nieuwegein: Blokhoeve Deventer: Spoorzone Zwolle: Spoorzone Amsterdam: Zuidas Flanken Stichtse Vecht: Vreeland-Oost Brummen: Centrumplan Eerbeek	
Totaal	23 besluiten (daarvan gaan vier besluiten over een ontwikkelingsgebied dat in deelgebieden is gesplitst)	9 besluiten (daarvan gaan vier besluiten over een ontwikkelingsgebied dat in deelgebieden is gesplitst)

Als gekeken wordt naar de 28 enkelvoudige ontwikkelingsgebieden (dus zonder de ontwikkelingsgebieden, waarin tevens een experiment plaatsvindt met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte), dan is voor acht gebieden een voortgang in de procedure bereikt en in een gebied is besloten om voorlopig geen gebruik te maken van de 'plus'.

In de verslagperiode zijn onherroepelijk geworden het bestemmingsplan-plus voor Soesterberg-Noord (tevens bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) in de gemeente Soest, Haagstede in de gemeente Stichtse Vecht, Maasvlakte 2 in de gemeente Rotterdam en het deelplan Stekelenburgplein, onderdeel van de Spoorzone in de gemeente Tilburg.

Vastgesteld zijn plannen voor het Havenstratterrein in de gemeente Amsterdam, voor het deelplan Schuilhoeve onderdeel van Badhoevedorp Centrum in de gemeente Haarlemmermeer en

voor het deelgebied Oosterhorn in de gemeente Delfzijl (deel van de Eemshaven). Voor het Sloegebied in de gemeenten Vlissingen en Borsele is een ontwerp gepubliceerd.

6.4 Enkele resultaten

De aard van de milieubelasting in de ontwikkelingsgebieden

De overzichtstabel 14 geeft voor alle projecten (in voorbereiding tot en met onherroepelijk) weer voor welke milieuproblemen de gemeente het plus-instrumentarium wil benutten om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Tabel 14 Milieuproblemen in de ontwikkelingsgebieden met een onherroepelijk plan en een plan in voorbereiding

Ontwikkelingsgebieden	Aantal gebieden*	Geluid	Geur	Lucht	Externe veiligheid	Natuur / PAS	Nog onduidelijk
Gemengd woon- en werkgebied	11	7	2	1	2	4	1
Gebied onder invloed van infrastructuur	4	3				1	
Haven- en industriegebied	6	3			1	4	
TOTAAL	21	16	3	1	3	9	

* Bij 11 van de 38 gebieden is het bestemmingsplan-plus niet ingezet en 6 houden het instrumentarium achter de hand. Voor de overige 21 gebieden is in de tabel opgenomen welke milieuproblemen de gemeenten met het instrumentarium het hoofd willen bieden.

De beperkingen in de milieugebruiksruimte hebben in 16 van de 21 gebieden te maken met de geluidssituatie. Geluid van bedrijven of verkeer vormt dan een belemmering voor de bouw van woningen. Met het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied kan de bron worden aangepakt, of kan gedurende tien jaar een overschrijding van de geluidnorm worden toegestaan onder de voorwaarde dat zeker is gesteld dat na die termijn de overschrijdingssituatie is opgeheven. Op bedrijventerreinen bestaat de behoefte om met het plus-instrumentarium de beschikbare geluidruimte zo efficiënt mogelijk te kunnen verdelen. Voor deze verdeling van de geluidruimte is overigens nog geen (ontwerp)plan beschikbaar. Ook een grote groep vormen de gebieden die met het bestemmingsplan-plus toestemming wilden geven aan activiteiten die kunnen leiden tot meer stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Die activiteiten moesten passen in het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Alleen met de plus van de Chw kon een bestemmingsplan toestemming

geven voor dergelijke nieuwe activiteiten in relatie tot het PAS. De mogelijkheid om een toestemmingsbesluit voor het PAS op te nemen is voor diverse projecten het argument geweest om hiermee een experiment te starten. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State over de toepassing van het PAS (29 mei 2019) is het echter duidelijk geworden dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten kan worden gebruikt²⁶. Dat betekent dat dit instrument van de Chw op dit moment vooralsnog niet meer kan worden ingezet.

De inzet van de verschillende 'plus'-mogelijkheden in de ontwikkelingsgebieden

Tabel 15 geeft aan op welke wijze de gemeenten in de ontwikkelingsgebieden de mogelijkheden van het bestemmingsplan-plus denken in te zetten.

Tabel 15 Gebruik van de plus-mogelijkheden in de ontwikkelingsgebieden met een onherroepelijk plan en een plan in voorbereiding

Bestemmingsplan-plus (Bp+)	Projecten*	Herverdelen van de milieugebruiksruimte	Tijdelijk afwijken van wettelijke normen	Afwijken van andere wettelijke bepalingen	Verschillende plus-mogelijkheden	Nog onduidelijk
TOTAAL	21	1	6	7	5	2

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

In gemeenten, die zich richten op het herverdelen van de milieugebruiksruimte, is vaak sprake van een geluidverdeelplan om de beschikbare ruimte op een bedrijventerrein optimaal te kunnen benutten. Veelal worden naast de herverdeling ook andere instrumenten ingezet of overwogen. Bij het tijdelijk afwijken van normen gaat het meestal om het toestaan van woningbouw in een geluidbelast gebied, waarvoor op termijn een vermindering van de geluidbelasting wordt verwacht.

Van de elf gebieden met een vastgesteld en/of onherroepelijk bestemmingsplan-plus bevatten zeven plannen een regeling voor het tijdelijk afwijken van geluidnormen. Het gaat om het toestaan van woningbouw in een gebied dat nog niet voldoet aan de geluidnormen. De woningbouw kan dan worden voorbereid, gebouwd en in gebruik worden genomen, ondanks een geluidbelasting die tijdelijk hoger is dan de norm voorschrijft. De tijdelijkheid moet met een maatregel in het bestemmingsplan zeker worden gesteld. Denk daarbij aan het aanbrengen van een afschermdende maatregel, zoals bebouwing of een geluidscherm. Een gemeente heeft de

²⁶ Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Deze toestemming 'vooraf' mag niet (meer) volgens de uitspraken van de Raad van State op 29 mei 2019.



Gemeente Nieuwegein, Rijnhuizen, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

vervanging van normaal asfalt door 'stil' asfalt uit kunnen stellen tot het moment waarop de betreffende weg toe is aan regulier onderhoud. Een andere gemeente meldt dat dankzij de tijdelijke afwijking geen bouwkundige maatregel, zoals een dove gevel, nodig is, die slechts een beperkte tijd zinvol zou zijn. Een derde gemeente meldt dat het plan zonder de Chw niet zou zijn gebouwd of dat gekozen was voor slechts tijdelijk nodige extra geluidwerende voorzieningen. Dat laatste was ten koste gegaan van een investering in een blijvende kwaliteitsverhoging van de woningen.

In de vier overige vastgestelde en/of onherroepelijke bestemmingsplannen-plus is in drie gevallen de toegang tot het Programma Aanpak Stikstof geboden. In een gebied is een speciale regeling opgenomen voor externe veiligheid en voor de mitigatie van de stikstofdepositie op een nabijgelegen natuurgebied.

Een voorbeeld van een gebied met een afgerond bestemmingsplan-plus (tevens bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) staat beschreven in hoofdstuk 2.3. Het gaat om het plan Soesterberg-Noord in de gemeente Soest.

Planvorming kost tijd als de gebiedsopgave ingewikkeld is

Het opstellen van een houdbaar bestemmingsplan-plus vergt, zoals al vaker geconstateerd in de Voortgangsrapportages, geruime tijd. Dat komt omdat de plannen betrekking hebben op gebieden met een ingewikkelde opgave: ruimtelijke ontwikkeling met de gevoelige bestemming wonen in gebieden die beperkingen hebben in hun milieugebruiksruimte. Een ander deel van de ontwikkelingsgebieden betreft bedrijventerreinen, waar keuzen moeten worden gemaakt over de meest gewenste invulling met bedrijven. Het instrumentarium van het bestemmingsplan-plus wordt vaak gezien als een laatste redmiddel. De planvorming is in eerste instantie zonder dit instrumentarium niet gelukt. Dat brengt al met zich mee dat extra stappen worden gezet: eerst een traject zonder inzet van de Chw en als dat niet slaagt, met inzet van de Chw. Kenmerk van de planvorming bij deze gemeenten is dat er flink wordt gestudeerd en alle mogelijkheden van alle kanten worden bekeken. Uiteindelijk komen gemeenten vaak tot de slotsom dat de inzet van het plus-instrumentarium niet nodig is, of dat het instrumentarium achter de hand blijft (voor het geval de reguliere aanpak toch niet slaagt). Het blijkt nadat alle opties zijn geprobeerd en overwogen toch mogelijk om het gebied te ontwikkelen zonder gebruik van de Chw. Vanwege de bekendheid met het reguliere instrumentarium wordt daaraan dan veelal de voorkeur gegeven.

De Chw levert houdbare besluiten op

Tegen de vastgestelde bestemmingsplannen-plus wordt vrij vaak beroep aangetekend, waarbij grosso modo is gebleken dat het plus-instrumentarium houdbare cases oplevert. In enkele gevallen heeft herstel van het besluit plaatsgevonden met toepassing van de bestuurlijke lus (zoals Soesterberg-Noord) of door opnieuw een plan in procedure te brengen (Schuilhoeve). Eén gemeente heeft geen snelle behandeling van het beroep bij de Raad van State gekregen, omdat de gemeente (ten onrechte) bij de publicatie niet uitdrukkelijk had aangegeven dat het om een Chw-project ging. De gemeente verkeerde in de veronderstelling dat de Raad van State de lijst met Chw-projecten van het ministerie daarvoor zou hanteren. Een enkel plan loopt heel soepel door de procedure. Tegen de deelplannen in de Spoorzone Tilburg is geen beroep aangetekend.



Gemeente Tilburg, Spoorzone, Ontwikkelingsgebied en Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

7 Duurzame innovatieve experimenten

Het 'duurzaam innovatief experiment (afdeling 2)' is veruit de meest toegepaste bijzondere voorziening van de Chw en kent een heel brede range aan toepassingen. Het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte komt in hoofdstuk 8 en 9 aan de orde. Dit hoofdstuk 7 gaat over 91 gebieden en projecten met experimenten met nieuwe technieken, duurzaam bouwen en vermindering van regels en procedures. Diverse projecten zijn afgerond of gestopt. De rapportage gaat over de experimenten aan het front van vernieuwing van regelgeving. Denk aan het experiment dat voor loopt op de generieke aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt (EPC). Met de Chw vinden experimenten plaats over kwaliteitsborging in de bouw, over het vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen en de vermindering van regeldruk bij de toestemming van kleine bouwwerken. Het hoofdstuk begint met de op stapel staande verandering van de Chw. Een wetsvoorstel vereenvoudigt de toegang tot de duurzaam innovatieve experimenten, moderniseert de vereisten en verbreedt het toepassingsbereik.

7.1 Wijziging Crisis- en herstelwet

De duurzame innovatieve experimenten vormen veruit de grootste groep van de bijzondere voorzieningen onder de Chw. De Chw geeft ruimte om in een experiment af te wijken van een aantal wettelijke regels. Vooral gemeenten hebben de geboden ruimte aangegrepen om een experiment te starten. De regels die toegang bieden tot de experimenteerruimte en de afwijkingmogelijkheden worden met de wijziging Crisis- en herstelwet²⁷, op drie manieren aangepast. Op elk van deze punten wordt hierna afzonderlijk ingegaan:

- De aanwijzingsprocedure wordt versneld
- De vereisten worden vereenvoudigd en aangepast aan de tijd
- De reikwijdte wordt verbreed

Versnelde aanwijzingsprocedure

De Chw bepaalt dat een duurzaam innovatief experiment bij Algemene maatregel van bestuur (Amvb) wordt aangewezen. Zoals in paragraaf 4.2 is vermeld, is de doorlooptijd van de aanwijzing gemiddeld ruim 10 maanden²⁸, gerekend vanaf de twee vaste momenten per jaar die als deadline voor aanmelding bij het ministerie van BZK gelden. Daar komt nog bij de voorbereidingstijd bij de gemeente, die het experiment aanmeldt. Al met al verloopt in

²⁷ Voluit: Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik.

²⁸ De gemiddelde tijd tussen publicatie en vaststelling van de eerste tot en met de tiende tranche van het Besluit uitvoering Chw is 8,3 maanden. Gevoegd bij de gemiddelde voorbereidingstijd van het besluit van 2,5 maanden, komt de processtijd tussen aanmelding en vaststelling op ruim 10 maanden. Bron Voortgangsrapportage 2014-2015, blz 32.

doorsnee een jaar tussen het moment waarop de behoefte in een project ontstaat en het moment waarop de experimenteerruimte beschikbaar is. De wijziging van de Crisis- en herstelwet brengt een nieuw onderscheid aan in de aard van de experimenten. Waar het gaat om een nog niet eerder bij Besluit uitvoering Chw toegestane afwijking van wet- en regelgeving is sprake van een 'nieuw experiment'. Daarvoor biedt de aanwijzing per Amvb de gewenste zorgvuldige procedure. De doorlooptijd is daarbij ondergeschikt aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming. De toekenning van een experiment, dat al eerder in een Besluit uitvoering Chw is opgenomen, is minder ingrijpend. Het gaat immers om een bekende en al eerder getoetste afwijking van wet- en regelgeving. Daarvoor kan een ministeriële aanwijzing volstaan, die eenvoudiger verloopt en daarmee sneller kan plaatsvinden. Dit wordt aangeduid als toevoeging van een 'gebied of project' aan een bestaand experiment. Het gaat bijvoorbeeld om het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De inhoud van dit experiment is veelvuldig en zorgvuldig getoetst in diverse tranches van het Besluit uitvoering Chw. Bij toevoeging van een nieuw gebied of project heeft een uitgebreide toetsing op rijksniveau geen meerwaarde. Integendeel, met dit experiment bereiden gemeenten zich voor op de overgang naar de Omgevingswet. Een tussenstap, die breed wordt toegejuicht. Een lange wachttijd zorgt dan niet voor versnelling. Overigens kunnen de gemeenten in de tussentijd -tijdens de aanwijzingsprocedure- het experiment uitwerken en hun vaststellingsbesluit alvast voorbereiden. De aanwijzingsprocedure laat immers zien dat opname in het ontwerp van het Besluit uitvoering Chw in de regel ook tot formele aanwijzing van de bijzondere voorziening leidt.

Voor hoeveel gebieden en projecten geldt de vereenvoudigde aanwijzing – een voorbeeld vanuit de 16^e tranche?

Als de vereenvoudigde aanwijzingsprocedure voor de 26 projecten in de categorie duurzame innovatieve experimenten uit de 16^e tranche van toepassing was geweest, dan zouden de 18 gebieden die zijn aangewezen voor het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bij ministeriële regeling zijn aangewezen als toevoeging aan een bestaand experiment. Voor acht experimenten zou niets zijn veranderd: drie unieke experimenten en vijf gelijklopende, maar nieuwe projecten met een experiment met kostenverhaal als toevoeging aan een al lopend experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Vereenvoudigde en gemoderniseerde vereisten

De vereisten waaraan experimenten moeten voldoen zijn met de wijziging van de Crisis- en herstelwet vereenvoudigd en aangepast aan de huidige tijd. De vereenvoudiging betreft het terugbrengen van het aantal criteria. Voor elk experiment blijft de voorwaarde dat het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Nieuw is dat het project vervolgens niet bovendien aan twee andere criteria moet voldoen, maar aan slechts één van beide: het project moet innovatief zijn of bijdragen aan de economie. De formulering van dat laatste criterium is aangepast aan de tijd. De Chw was in 2010 een reactie op de financiële en economische crisis van 2008. Inmiddels is die crisis voorbij, waardoor het criterium ook aanpassing behoeft. Het criterium heeft een meer tijdloos karakter gekregen met de formulering: 'versterken van de economische structuur' in plaats van 'bestrijden van de economische crisis'.

Tabel 16 De vereisten voor aanwijzing van een duurzaam innovatief experiment (Hoofdstuk 2, Afdeling 2 Chw)

Crisis- en herstelwet	Wijziging Crisis- en herstelwet
Het experiment moet bijdragen aan: innovatieve ontwikkelingen en het bestrijden van de economische crisis en de duurzaamheid	Het experiment moet bijdragen aan duurzame ontwikkeling en: aan innovatieve ontwikkelingen of aan het versterken van de economische structuur

Een grotere reikwijdte

Als derde wijziging zijn in de aanpassing van de Crisis- en herstelwet enkele wetten toegevoegd, waarvan in een experiment kan worden afgeweken. Het gaat om procedurele aspecten van de Erfgoedwet, om de Huisvestingswet 2014, de Leegstandwet en om Titel 5.2. (het stellen van grenswaarden voor luchtkwaliteit) uit de Wet milieubeheer. Bij amendement heeft de Tweede Kamer de Gaswet toegevoegd²⁹. Daarmee beoogt de Kamer aan gemeenten de mogelijkheid te geven om af te wijken van de aansluitplicht op het gasnet. Hierdoor kan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een datum bevatten waarop de gasaansluitingen van bestaande

gebouwen afgekoppeld (kunnen) worden van het gasnet. Daarmee wordt een wijk of gebied aardgasvrij. Volgens het aangenomen amendement zou het experiment zich moeten beperken tot de (ingediende) proeftuinen aardgasvrije wijken en herstructurerings- of transformatiegebieden.

De projecten die in deze Voortgangsrapportage worden besproken zijn nog getoetst aan de vereisten van de oorspronkelijke wet en zijn ontwikkeld met de beperkter reikwijdte van de oorspronkelijke wet.

²⁹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 35013, nr 21. Amendement van de leden Dik-Faber en Van Eijs.

7.2 Overzicht van alle duurzame innovatieve experimenten

De tabel 17 geeft een overzicht van alle tot en met 2018 aangewezen duurzame innovatie experimenten in de eerste tot en met de zestiende tranche van het Besluit uitvoering Chw.

De experimenten richten zich op uiteenlopende onderwerpen. Om wat gemakkelijker een overzicht te verkrijgen zijn de duurzame innovatieve experimenten in de achtereenvolgende Voortgangsrapportages ingedeeld in vijf groepen, die ook in de tabel zijn onderscheiden.

Tabel 17 Aantal besluiten over duurzame innovatieve experimenten met het jaar van aanwijzing.

Duurzaam innovatief experiment	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Nieuwe technieken	1	4	3			1	2*			11
Duurzaam bouwen	1	1	2			2	3*	3**		12
Minder regels en procedures	5	1	3	10	7	8	7*	2	8***	51
Verbrede reikwijdte - voorloper met één aspect en flexibele plannen	1		1	10	5					17
Verbrede reikwijdte – bestemmingsplan					16	12	50	17	18	113
TOTAAL	8	6	9	20	28	23	62	22	26	204

* Aan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de gemeente Peel en Maas zijn vier andere duurzame innovatieve projecten gekoppeld: als nieuwe techniek de ondergrondse opslag van uit energiewinning verkregen ijs; onder duurzaam bouwen gelden voor de wijk Giel Peetershof geen aansluitplicht op elektriciteit, gas en warmte en een afwijkende EPC van 0,2. Onder minder regels en procedures valt het vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen.

** Deze drie projecten zijn gekoppeld aan twee bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte De Binckhorst in Den Haag en Haven-Stad in Amsterdam wordt een EPC-norm van 0,2 gekoppeld. Voor Haven-Stad is bovendien een artikel van het Bouwbesluit niet van toepassing verklaard.

*** Waarvan vijf projecten met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal, die aan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn toegevoegd.

Het overzicht laat zien dat bij deze bijzondere voorziening het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de loop van de jaren telkens meer domineert. Dat beeld wordt nog sterker als bedacht wordt dat veel van de experimenten in de andere categorieën in de laatste jaren onderdeel zijn geworden van een omvangrijker experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om een groot deel van de experimenten voor één aspect en flexibele plannen. Maar ook zijn vijf van de acht experimenten, die in 2018 zijn opgenomen onder de categorie minder regels en procedures, in feite een toevoeging aan het experimenteerbereik van vijf bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Het gaat om de toevoeging van een experiment met kostenverhaal in Rijnhaven Oost (gemeente Alphen aan de Rijn), Campus Zuid (voorheen Sciencepark Technopolis in de gemeente Delft), De Binckhorst (gemeente Den Haag), Park 21 (gemeente Haarlemmermeer) en Rijnhuizen (gemeente Nieuwegein). Ook is een deel van de experimenten met duurzaam bouwen, zoals met een verlaagde EPC, van toepassing op een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Voeg daar nog bij dat de overige experimenten in toenemende mate in uitvoering verkeren of zijn beëindigd en het is duidelijk dat het experiment met de verbrede reikwijdte telkens meer centraal komt te staan bij de duurzame innovatieve experimenten. De tweede categorie in grootte zijn de experimenten met regels en procedures.

Dit hoofdstuk gaat in op alle overige groepen van duurzame innovatieve experimenten: nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures. De experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn opgenomen in hoofdstukken 8 en 9.

7.3 Experimenten met nieuwe technieken

Inzoomen op twee experimenten

Van de elf projecten met een experiment met nieuwe technieken, die sinds 2010 zijn gestart, gaat deze rapportage dieper in op slechts twee projecten. Over vier projecten is in eerdere jaren vermeld dat een wetswijziging de inzet van de Chw niet meer nodig maakt (experiment met gebiedsgericht bodembeheer). Het experiment met de Dutch Rainmaker is al jaren geleden succesvol in uitvoering genomen. Over dit project is geen informatie meer opgevraagd. Over de resultaten van de lopende experimentele toepassing met duurzaam stortbeheer in drie gelijksoortige projecten zijn nu geen bijzonderheden te melden. De resultaten komen in 2025 beschikbaar. De gemeente Peel en Maas heeft het experiment met ondergrondse opslag vanuit energiewinning verkregen ijs (warmte-opslag) betrokken bij het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In deze categorie zijn in ontwikkeling het project Solarpark en de collectieve afvalwaterzuivering in de glastuinbouw.

Solarpark Eerbeek maakt inhoudelijke switch

Over het Solarpark Eerbeek in de gemeente Brummen is in de vorige Voortgangsrapportage vermeld dat een proef was uitgevoerd met het aanbrengen van zonnepanelen op de voormalige vuilstort. De proef heeft uitgewezen dat dit geen rendabele voorziening is. In 2018 is een alternatieve aanpak uitgewerkt. In dat alternatief wordt de stort tijdelijk afgedekt met een stabilisatielaag van staalslakken waarop een regulier zonnepaneel in platdak-opstelling wordt aangebracht. De omgevingsvergunning is in mei 2018 verleend en SDE+ subsidie is in oktober 2018 aangevraagd. De Chw-status heeft gezorgd voor meer aandacht en bereidheid bij het bevoegd gezag om mee te werken aan het project. Het afstemmen tussen de verschillende bevoegdheden / bevoegde gezagen (omgevingsvergunning, toestemming voor tijdelijke afdekking, ecologisch onderzoek, subsidie) is lastig gebleken, net als de inhoudelijke switch in het project van folie naar meer reguliere panelen op een stabilisatielaag. Na de proef in 2017 die inzicht gaf dat folie niet haalbaar is, hoopt het project in 2019 alsnog tot realisatie te komen met een regulier zonnepaneel op een bijzondere plek.

Collectieve afvalwaterzuivering met zachte dwang

Het experiment met collectieve afvalwaterzuivering in de glastuinbouw speelt in de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel, tevens

gebied van waterschap Rivierenland. Het project is opgezet om het afvalwater van de glastuinbouw los van het reguliere rioolwatersysteem in te zamelen en te zuiveren. Een dergelijk afzonderlijk systeem voor de glastuinbouw is alleen haalbaar als alle bedrijven meedoen. Het duurzaam innovatief experiment is gestart om de gemeenten een instrument te geven waarmee de deelname dwingend valt voor te schrijven. Inmiddels zijn de tuinders zelf overtuigd van de noodzaak van collectieve zuivering. Aan die overtuiging hebben strengere wetgeving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en de juridische mogelijkheden van de Chw bijgedragen. De gemeenten werken de juridische regeling onder de Chw niet verder uit en zien de vrijwillige deelname als het best haalbare resultaat. Het project is nog niet gerealiseerd omdat zich een nieuwe kans heeft aangediend met CO₂-voorziening van de tuinderijen. Het lijkt mogelijk om het leggen van de leiding voor het afvalwater in één werkgang te combineren met de aanleg van de leiding voor CO₂. Dat zou de duurzaamheid van de glastuinbouwbedrijven naar een nog hoger niveau tillen én kostenbesparing opleveren. Nadat de haalbaarheid vaststaat, is uitvoering voorzien in 2019.

Tabel 18 Overzicht stand van zaken van Experimenten met nieuwe technieken (okt/nov 2018).

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

* De grijs afgedrukte projecten, zijn beschreven onder de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

7.4 Experimenten met bouwen

Experimenten met bouwen vaak onderdeel van een ander Chw-experiment

De experimenten in de categorie duurzaam bouwen gaan over autarkische woningbouw, ecodorpen en verlaging van de energieprestatiecoëfficiënt (EPC). In vorige Voortgangsrapportages is toegelicht dat projecten met autarkische woningen stop zijn gezet,

dat het experiment met de EPC in Meppel succesvol in uitvoering is genomen en in Zutphen niet van de grond is gekomen. Vijf toepassingen (in drie projecten) van het experiment met onder meer een verlaagde EPC zijn onderdeel van een experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie aldaar). In deze categorie resteren derhalve twee projecten in Boekel en Vlagtwedde met het experiment met het ecodorp.

Ecodorpen in ontwikkeling

In Boekel is het bestemmingsplan rond en is de grond in 2018 afgenomen door het Ecodorp. Het dorp kan gebouwd worden, het voedselbos, onderdeel van het ecodorp, functioneert al. In Vlagtwedde heeft een initiatiefgroep in 2018 het voormalige bedrijventerrein van een aardappelzetmeelbedrijf aangekocht om daar het ecodorp Noordeland te ontwikkelen. Het gebied is al jarenlang

niet meer in gebruik en bevat nog oude fabrieksgebouwen met asbestdaken en verontreiniging in de bodem. Uitvoerig is onderzocht hoe het terrein toegankelijk en veilig valt te maken. Met de aankoop, het opruimen van het terrein en tal van bijeenkomsten is de opbouw begonnen. Het bestemmingsplan voor het gebied is in voorbereiding. Dan zal ook blijken of de faciliteiten van de Chw nodig zijn om het dorp te ontwikkelen.

Tabel 19 Overzicht stand van zaken van Experimenten met duurzaam bouwen (okt/nov 2018).

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

Experimenten met regels en procedures

Een grote groep projecten heeft de bedoeling om met afwijking van regels en procedures sneller tot een besluit te komen en/of tot een beter besluit te komen. Enkele projecten volgen een eigen experiment (solitaire projecten), de meeste experimenten bestaan uit clusters van projecten in verschillende gemeenten. De meeste projecten zijn in uitvoering.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de recentelijk toegevoegde projecten in de 16^e tranche en op de solitaire projecten. Daarna wordt meer uitvoerig ingegaan op drie clusters: vermindering regeldruk bouwwerken, kwaliteitsborging in de bouw en in een afzonderlijke paragraaf (paragraaf 7.6) op het experiment met zonnenvelden. Deze Voortgangsrapportage besteedt geen aandacht aan diverse projecten die al langer in uitvoering zijn, zoals de cluster over miniwindturbines op bedrijventerreinen noch aan de overbodig geworden experimenteerruimte over het beperkt toepassen van het Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap. Tabel 20 geeft het overzicht over al deze projecten.

Tabel 20 Overzicht stand van zaken van Experimenten met regels en procedures (okt/nov 2018).

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

Experimenten met regels en procedures	In uitvoering	In voorbereiding	Achter de hand	Toegevoegd aan Bp verbrede reikwijdte	Niet meer nodig / wettelijke belemmering is opgeheven	Beëindigd
Alphen aan den Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven Delft: Campus Zuid (voorheen Sciencepark Technopolis) Den Haag: de Binckhorst Haarlemmermeer: Park 21 Nieuwegein: Rijnhuizen Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal Zie Bp met verbrede reikwijdte				5		
TOTAAL	27	4	1	8	4	7

Acht nieuwe projecten in de zestiende tranche

Aan het einde van het verslagjaar zijn met het in werking treden van de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw acht projecten toegevoegd. Het gaat om een project in de provincie Groningen dat aansluit op de cluster van het experiment met zonnevelden (zie aldaar), vijf projecten over kostenverhaal als verbreding van het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie hoofdstuk 7) en twee solitaire experimenten.

Het experiment in de Efteling over vergunningvrij bouwen moet nog starten. Het project Ameland-Westgat is in 2018 al wel met de voorbereiding begonnen. Omdat aan het project harde deadlines zitten, verhoogt de trage totstandkoming van de 16^e tranche de tijdsdruk. Het experiment moet bijdragen aan de doelstelling het eiland Ameland in 2020 op duurzame wijze van energie te voorzien. Dit doel is in verband gebracht met de energievoorziening van het mijnbouwplatform Ameland Westgat. Op dit moment voorziet een gasturbine in de energievoorziening van dit platform. De NO_x-uitstoot van de turbine voldoet niet meer aan de strenger geworden eisen van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Om weer te voldoen kan de turbine worden omgebouwd; een andere optie is het platform te elektrificeren. Elektrificatie zorgt voor veel minder uitstoot van NO_x en CO₂ en deze oplossing kan ook onderdeel gaan uitmaken van de transitie naar een duurzame energievoorziening van het hele eiland Ameland. De kosten van elektrificatie zijn wel hoger dan ombouw van de gasturbine en elektrificatie vergt meer tijd, namelijk tot 2022. Met de Chw wordt de benodigde extra tijd geboden om de oplossing met elektrificatie tot stand te brengen, mits uiterlijk 1 januari 2019 met een gedetailleerd plan de haalbaarheid daarvan kan worden aangetoond. Om aan deze tijdplanning te voldoen is in 2018 voorfinanciering zeker gesteld, is het plan uitgewerkt en is het vergunningentraject gestart. Door de trage totstandkoming van de 16^e tranche heeft ook het finale financieringsbesluit vertraging opgelopen. Toch is het gelukt de voorbereidende werkzaamheden te starten en lijkt de planning nog haalbaar.

Experiment met windturbines

De provincie Groningen heeft binnen het experiment voor de concentratiegebieden voor windturbines inmiddels 193 windturbines met een voorlopige bestemming toegestaan verdeeld over 6 projecten. Om tijdig de provinciale taakstelling van 855,5 MW te halen is voor de toestemming van 35 turbines in twee windparken een tijdelijke omgevingsvergunning verleend. Deze procedure verloopt sneller dan van een inpassingsplan. De provincie heeft het voornemen om beide parken te consolideren in een inpassingsplan, waarin de windturbines een voorlopige bestemming krijgen. Het experiment is daarmee succesvol afgerond. De Raad van State heeft de voorlopige bestemming getoetst en aanvaardbaar geacht³⁰. In het experiment hebben de turbines een tijdelijke bestemming van 30 jaar gekregen. Een punt van verbetering van de regeling zou zijn de mogelijkheid om ook de benodigde infrastructuur, zoals de toegangsweg, kabels en leidingen, opstelplaats en transformatorstation een tijdelijke bestemming te geven.

De gemeente Oss bereidt een windpark voor op het bedrijventerrein Elzenburg-De Geer met een tijdelijke bestemming voor 25 jaar. Het ontwerp-bestemmingsplan is met enige vertraging in het voorjaar 2019 in procedure gebracht en in mei vastgesteld. De extra aandacht voor participatie en de zorgvuldige besluitvorming over het voorkeursalternatief en het MER heeft tot vertraging geleid, maar ook tot unanieme raadsbesluiten. Keerzijde van de vertraging is het teruglopen van de SDE-subsidie en het oplopen van de productiekosten.

Onlosmakelijkheid (loskoppelen van de vergunningen voor bouwen en milieu)

Sinds 2016 voert de gemeente Bergen op Zoom een experiment uit met vrijstelling van de verplichte koppeling van de vergunningen voor bouwen en de milieuactiviteit. In de Voortgangsrapportage 2016-2017 is vermeld dat deze 'onlosmakelijkheid' een keer was toegepast. Inmiddels zijn daar drie cases aan toegevoegd. De gemeente stelt de loskoppeling aan bedrijven voor die zich nieuw willen vestigen. Die zijn altijd enthousiast. Het loskoppelen maakt

³⁰ Uitspraak 201608423/1/R6 en 201703826/1/R6

dat de bouw van de bedrijfsgebouwen kan worden gestart. Dat versnelt en spaart geld. Het experiment verandert de inhoud van de regels verder niet. Voor de gemeente is het iets meer werk, omdat twee keer een vergunningprocedure moet worden doorlopen. Verder moet er op worden gelet dat de later te verlenen milieuvergunning 'past' in het eerder vergunde bouwwerk. In geen van de gevallen heeft dit problemen opgeleverd, omdat de aanvrager vooraf goed heeft nagedacht over het totale pakket. Vooroverleg met alle partijen en disciplines draagt daar aan bij.

Architect aan Zet

Onder de titel Architect aan Zet is in de gemeente Rotterdam een experiment uitgevoerd met private kwaliteitsborging door een architect. In het experiment vervalt het verbod om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen voor relatief kleine bouwwerken: van dakkapel tot een complete eengezinswoning. Voorwaarde is dat de bouwactiviteiten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een gekwalificeerd architect. Deze architect neemt de verantwoordelijkheid voor de toetsing over van de gemeente. Deze aanpak is tussen 2014 en 2017 op zestien bouwprojecten toegepast en daarna geëvalueerd³¹. De gemeente heeft in de onderzoeksfase schaduwtoezicht uitgeoefend en ook zijn nog omgevingsvergunningen verleend, waarbij toetsing en toezicht aan de architect zijn overgelaten.

Betrokkenen zijn enthousiast over de resultaten. De opdrachtgever behaalt tijdwinst en bespaart kosten. De proceduretijd van de vergunning wordt uitgespaard en aanpassingen kunnen zonder 'terug naar de gemeente te moeten' in het plan worden aangebracht. De vrijheid om zelf te bepalen of een plan aan de regels voldoet leidt ook tot meer gevoel van verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever en de architect, zo is de ervaring. Het schaduwtoezicht leidt wel tot een aantal verbeterpunten. Niet alle architecten hebben voldoende kennis van de regels over brandpreventie en niet altijd is voldoende goed gekeken naar de inpassing in de omgeving. In geen van de projecten hebben zich echter gevaarlijke of ongezonde situaties voorgedaan. Om het experiment voort te kunnen zetten heeft de gemeente Rotterdam inmiddels bij het ministerie van BZK gevraagd om verlenging van de planhorizon van het experiment.

Cluster 'vermindering regeldruk bouwwerken' kent tijdelijke onderbreking

De looptijd³² van het experiment in het cluster 'vermindering regeldruk bouwwerken' liep voor zeven van de negen deelnemende gemeenten formeel in maart 2018 af. Het experiment is met het in werking treden van de 16^e tranche in november 2018 weer opengesteld. De gemeente Eindhoven heeft het experiment in maart 2018

stilgelegd en heeft nog in beraad of het experiment weer wordt opgepakt. De gemeente Zoetermeer heeft het experiment tijdelijk stilgelegd. Los van het tijdelijk ontbreken van de juridische basis had de gemeente Meierijstad / Schijndel het experiment al eerder stopgezet als gevolg van de prioriteitstelling bij de fusie van beide gemeenten. De gemeente Almere heeft het experiment in juli 2018 beëindigd. Door een aanpassing van de interne organisatie kon vanaf dat moment niet meer worden vastgesteld welke aanvragen onder het experiment zouden vallen.

Het vooruitzicht op spoedige inwerkingtreding van de 16^e tranche was voor overige gemeenten, Delft, Haarlem en Haarlemmermeer, reden om het experiment zonder onderbreking voort te zetten, ook al ontbrak daarvoor vanaf maart 2018 de formele basis. Voor de gemeenten Hoogeveen en Hulst geldt een langere looptijd van het experiment. Zoetermeer is na het in werking treden van de 16^e tranche ook weer aangesloten. In deze zes gemeenten loopt derhalve het experiment waarin een bouwkundige toets aan het Bouwbesluit achterwege blijft voor kleine bouwwerken. Voor deze bouwwerken resteert alleen een toets aan het bestemmingsplan en -waar dat van toepassing is- een welstandstoets. Tabel 21 geeft een indruk van het aantal vergunningen dat onder het experiment is gebracht en welk aandeel dit uitmaakt van alle vergunningen (let op: soms is vergeleken met alle bouwvergunningen en soms met de aanvragen met een bouwsom tot € 50.000).

³¹ Architect aan Zet - evaluatie van een onderzoeksproject op het gebied van private kwaliteitsborging waarbij architecten de toetsing en het toezicht op de bouwplaats overnemen van de gemeente Rotterdam, gemeente Rotterdam, maart 2018.

³² Het experiment is in de 5^e tranche in 2013 aan de gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel en Zoetermeer toegekend voor een periode van vijf jaar. Het experiment is in de 7^e (2015) en 14^e (2016) tranche toegewezen aan respectievelijk de gemeenten Hoogeveen en Hulst.

Tabel 21 Aantal vergunningen in het experiment ‘vermindering regeldruk’ (opgave van de gemeenten).

Gemeente *	Aantal vergunningen	Aandeel van totaal aantal vergunningen
Almere	2017: 148 2018: 109 (eerste helft van het jaar)	2017: 14% 2018: 11% Ruim 50% van de aanvragen tot € 50.000
Delft	54	Circa 10% van alle aanvragen
Eindhoven	2012 - 6 maart 2018: 458	30,5% van de aanvragen tot € 50.000
Haarlemmermeer	200	Circa 25%
Hoogeveen	Circa 60	Circa 15%
Hulst	50	19,8%
Zoetermeer	-	Circa 20%

* Van de gemeenten Haarlem en Meierijstad / Schijndel zijn hierover geen gegevens ontvangen.

Tabel 22 geeft een overzicht van de reacties van de deelnemende gemeenten op vier (veronder)stellingen over de voor- en nadelen van het experiment. Breed wordt onderschreven dat het experiment versnelling oplevert en (wat) minder beslag legt op personele capaciteit van de gemeente. De werkwijze benadrukt ook de verantwoordelijkheid van de aanvrager. Verschillend wordt gedacht over

het optreden van bouwtechnische fouten. Volgens een aantal gemeenten blijven die fouten onopgemerkt (en dat is een groot nadeel); andere gemeenten menen dat door toezicht fouten toch worden opgemerkt. Herstel brengt wel meer kosten met zich mee voor de aanvrager dan bij een preventieve toets.

Tabel 22 Opmerkingen van de deelnemende gemeenten over het experiment ‘vermindering regeldruk bouwwerken’.

Voor- en nadelen van het experiment zijn:	Opmerkingen van de deelnemende gemeenten
Versnelling van de procedure voor de aanvrager	<ul style="list-style-type: none"> Aanvragers hebben doorgaans sneller hun vergunning, omdat alleen aan het bestemmingsplan wordt getoetst bij een welstandsvrij gebied (flitsvergunning 1 dag / andere gemeente 3 weken). Aanvrager is eerder klaar met het opstellen van zijn aanvraag. Digitale afhandeling leidt tot versnelling.
Meer vrijheid en het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager	<ul style="list-style-type: none"> Een voordeel is dat meer verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de aanvrager. Gemeente geeft de aanvrager mee dat die zelf deskundig advies kan inwinnen. In het besluit werd de extra verantwoordelijkheid voor de vergunninghouder aangetekend / worden soms inhoudelijke aandachtspunten opgenomen.
Minder ambtelijke inzet	<ul style="list-style-type: none"> Digitale melding betekent minder werk voor de gemeente. Wat minder technische capaciteit nodig voor de toets van de vergunning. Geen verschil voor toezicht (omdat al weinig ‘buiten’ wordt gecontroleerd).
Bouwkundige fouten worden niet opgemerkt	<ul style="list-style-type: none"> Enkele gemeenten zien dit als een groot nadeel. Bij een toets achteraf zijn bouwfysische aandachtspunten naar voren gekomen (kans op vocht) / in een andere gemeente ook plannen die niet voldoen aan de constructieve veiligheid. Bouwfouten worden toch wel opgemerkt / de gemeente blijft toezicht houden. Fouten worden pas bij een controle van een toezichthouder opgemerkt. Dat is later in het proces en dat is een nadeel voor de aanvrager (meerkosten).

Tot slot wordt de suggestie gedaan om gemeenten zelf te laten bepalen welke categorie bouwwerken vergunningvrij kan worden gebouwd c.q. de vergunningplicht voor kleine bouwwerken geheel af te schaffen. Als de regelgeving eenvoudiger is, meer met vuistregels, zullen de aanvragers de regels ook makkelijker en eerder uit eigen beweging toepassen. Een gemeente hoeft niet overal bij te zijn, moet durven loslaten, zo wordt door een projectleider gesteld.

Cluster 'keurmerk garantiewoningen' draagt bij aan nieuwe regelgeving voor kwaliteitsborging

In het experiment met kwaliteitsborging in de bouw, genaamd Keurmerk garantiewoningen, is in 2014 een cluster van vijf projecten gestart. Het experiment maakt gebruik van de toetsingsinstrumenten van waarborginstellingen en wordt uitgevoerd met het oog op het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de bouwkwiteit eenduidiger bij de bouwer. Door dit uitgangspunt consequent toe te passen zullen de bouwer en ook de opdrachtgever zorgen voor voldoende bouwkwiteit, zo is de gedachte. Het experiment gaat in op een deel van het genoemde wetsvoorstel. In het experiment toetst niet de gemeente, maar een privaot toetsingsbedrijf het ontwerp en het bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften.

Vier van de vijf gemeenten zijn kritisch over de uitkomsten van het experiment. Zij hadden andere verwachtingen. Van die vier gemeenten zijn Rotterdam en Den Haag in het vorige verslagjaar gestopt met het experiment en Eindhoven en Sint Anthonis gaan door om verdere kennis op te doen. De gemeente Delft vindt de verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de vergunninghouder / eigenaar in beginsel positief en wil in het experiment daarvoor een goede aanpak helpen ontwikkelen.

In de tabel 23 staat hoeveel projecten in de drie resterende gemeenten (Delft, Eindhoven en Sint Anthonis) onder het experiment zijn gebracht en om hoeveel woningen het gaat.

Tabel 23 Aantal projecten / woningen binnen het experiment 'keurmerk garantiewoningen' volgens opgave gemeenten.

Gemeente	Aantal projecten	Aantal woningen in deze projecten
Delft	28	198
Eindhoven	33	162
Sint Anthonis	57	77

De designaleerde verschillen in opvatting over de uitvoering van het experiment komen naar voren in de onderstaande reacties in tabel 24 van de deelnemende gemeenten Delft, Eindhoven en Sint Anthonis op een aantal (veronder)stellingen. Deze reacties hebben

betrekking op het uitgevoerde experiment onder de Chw en slaan niet op de recente regelgeving, waarin ervaringen vanuit het experiment zijn verwerkt.

Tabel 24 Opmerkingen van de deelnemende gemeenten over het experiment 'keurmerk garantiewoningen'.

Voor- en nadelen van het experiment zijn:	Opmerkingen van de deelnemende gemeenten
Versnelling van de procedure voor de aanvrager	<ul style="list-style-type: none"> • Nee, dat een aantal toetsen vervalt maakt niet dat de procedure sneller wordt doorlopen. De toetsen zijn niet maatgevend voor de proceduretijd. • Per saldo niet. Waar wat winst wordt geboekt, gaat die weer verloren omdat de urgentie van het aanleveren van stukken bij de kwaliteitsborger soms ontbreekt. • Versnelling kan worden bereikt, als de aanvragers hun verantwoordelijkheid echt nemen.
Onderstreept de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager	<ul style="list-style-type: none"> • Dat klopt, de verantwoordelijkheid ligt in het experiment bij de door de aanvrager gecontracteerde aannemer en daarmee indirect bij de aanvrager. • De opdrachtgever / vergunninghouder is nu niet geïnteresseerd in het bouwen. In het experiment wordt die ongeïnteresseerde houding aangepakt.
Minder ambtelijke inzet	<ul style="list-style-type: none"> • In elk geval niet in de experimenteerfase, waarin de gemeente blijft monitoren. • De ambtelijke inzet is verhoogd en verschoven van vooraf en tijdens de bouw, naar handhaving achteraf. • De inzet verandert van klassieke inspecteur naar procesbegeleider.

Voor- en nadelen van het experiment zijn:

Het experiment werkt wel/niet omdat ...

Opmerkingen van de deelnemende gemeenten

Het experiment werkt niet goed:

- Er zijn vrijwel geen verifieerbare toezichtsrapporten waaruit blijkt dat controles daadwerkelijk hebben plaatsgevonden op risicovolle momenten.
- Er zijn vrijwel geen 'as-built' verklaringen bij oplevering. Handhaving wordt hierdoor arbeidsintensiever.
- Het organiseren van professionele tegenspraak in het bouwproces is niet vanzelfsprekend.
- Twijfel of de kwaliteitsborger wel echt onafhankelijk is.
- De kwaliteitsborger heeft geen handhavingsbevoegdheid en is niet aantoonbaar beter dan de gemeentelijke toezichthouder.
- De gemeente kan niet handhaven bij gebrek aan eigen toezicht.
- Als de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt vindt handhaving niet plaats. Het is politiek immers ongewenst mensen om die reden uit hun huis te zetten.
- Kosten kunnen hoger uitvallen.

Het experiment werkt wel goed:

- De vergunningverlener / opdrachtgever wordt gedwongen na te denken over de kwaliteit die hij verlangt en hoe hij dat wil laten borgen.

De in het experiment gesignaleerde knelpunten over de informatievoorziening en onduidelijkheden in de rolverdeling tussen gemeente, bouwer en kwaliteitsborger zijn deels in de recente wet- en regelgeving verwerkt en worden deels nog uitgewerkt in nieuwe proefprojecten vanaf half 2019.

7.5 Cluster 'duurzaam innovatief experiment met zonnevelden'³³

De start: tijdelijke zonnevelden op braakliggend bedrijfsterrein

In 2015 (9^e tranche Besluit uitvoering Chw) is een zestal gemeenten verdeeld over Friesland (Leeuwarden, Ooststellingwerf, Weststellingwerf) en Noord-Holland (Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland) aangewezen voor een duurzaam innovatief experiment met zonnevelden. Een adviesbureau is destijds met het idee gekomen om braak liggende bedrijventerreinen met een tijdelijke bestemming te gebruiken voor het opwekken van zonne-energie. Door de financiële en economische crisis viel de gemeentelijke gronduitgifte aan bedrijven ver terug. De gedachte was dat de gemeente de verliezen op de grondexploitatie deels kan goedmaken met een zonneveld en dat tevens wordt bijgedragen aan de verduurzaming van de energievoorziening. Het tijdelijk gebruik maakt -als het economische tij op termijn is gekeerd- de terugkeer naar bedrijventerrein mogelijk.

Drie jaar later blijken de gemeenten heel verschillend met de experimenteerruimte te zijn omgegaan. Op basis van hun ervaringen hebben de gemeenten suggesties voor verbetering van de regeling. Intussen zijn de gemeente Peel en Maas en de provincie Groningen bij het experiment aangehaakt. Dat is een wat beperkte uitbreiding van het experiment, gegeven de succesvolle toepassing in vier van

de zes startgemeenten. Samen is in die gemeenten inmiddels circa 50 ha zonneveld in werking en is nog eens 50 ha in procedure.

Experiment met zonnevelden

De Chw biedt samengevat de mogelijkheid op drie onderdelen te experimenteren met zonnevelden: (1) vergunningvrij plaatsen van panelen door de toestemming in het bestemmingsplan op te nemen, (2) door in het plan regels over welstand op te nemen en (3) door een tijdelijke bestemming van maximaal 15 jaar toe te staan.

De gemeenten passen het experiment verschillend toe

Zoals gezegd gaan de gemeenten op verschillende wijze met het experiment aan de slag. De kortste klap heeft de gemeente Heerhugowaard gemaakt. De gemeentelijke gronduitgifte van een nieuw bedrijventerrein van 110 ha loopt door de crisis minder dan verwacht. Daarom geeft de gemeente circa 10 ha uit aan een partij die daar tegen een pachtvergoeding voor 15 jaar zonnevelden mag neerleggen. Op eigen gemeentelijke grond met de bestemming bedrijventerrein is dat eenvoudig te regelen. De gemeente heeft als voorwaarde gesteld dat in het zonneveld ruimte voor de aanleg van een weg wordt vrijgehouden.

Ook een korte route neemt de gemeente Weststellingwerf. Als eerste stap is gemeentelijk grondbezit gescreend op geschiktheid (waaronder inpassing en netaansluiting). Dat heeft tot twee geschikte locaties (samen 15 ha) geleid. Vervolgens is een tender uitgezet om een marktpartij te vinden voor de huur van de grond door een exploitant. Daaraan gaf de gemeente de voorkeur boven verkoop of zelf exploiteren. Een eerste selectie vond plaats door beoordeling van de visie van marktpartijen. Vervolgens zijn vier partijen gevraagd om een bod uit te brengen. Dit aanbestedingsproces heeft geleid tot een aantrekkelijke opbrengst voor de gemeente. De toepassing van het Chw-experiment verliep prima,

³³ Deze tekst is gebaseerd op de voortgangsinformatie die bij alle experimenten is opgevraagd en vooral op een bijeenkomst op 22 november 2018 in het Afsluitdijk Waddencentrum met vanuit de experimenten Kees Kruithof (Heerhugowaard), Rick Beugels (Koggenland), Anne den Herder (Leeuwarden), Pier Wiebe Rienstra (Ooststellingwerf), Jan Kracht (Weststellingwerf) en Eppie Silvius (provincie Groningen).

het proces er omheen (zoals de aanbesteding) vergde de meeste aandacht.

Dat is ook de ervaring in Ooststellingwerf. Daar leverde de selectie van de geschikte gronden in eigendom van de gemeente veel commotie op. Van acht of negen mogelijke locaties bleven in het aanwijzingsproces drie locaties over van samen 28 ha. De discussie ging over de locatie en de inpassing. Het voordeel van de Chw schoof daarmee naar de achtergrond. Voordeel van het experiment is wel dat het vergunningvrij aanleggen met zich meebrengt dat de procedure maar één keer (bij het bestemmingsplan) wordt doorlopen. De Chw is daarmee procesversneller in de eindfase.

De gemeente Koggenland maakt geen gebruik van de Chw-mogelijkheden, vooral omdat de periode van 15 jaar voor de tijdelijke bestemming te kort wordt gevonden om tot een rendabele exploitatie te komen. De tijd die zit tussen de formele vaststelling van het bestemmingsplan en de ingebruikname van een zonneveld maakt de beschikbare gebruiksperiode nog wat korter. Volgens de huidige stand van de techniek levert een periode van 25 tot 30 jaar een forse verbetering van de rentabiliteit. De panelen blijven die hele periode werken en de (dure) omvormers ongeveer de helft van die tijd, zodat deze bij een toestemming voor 25 jaar een keer kunnen worden vervangen. In de gemeente Koggenland loopt een aanvraag voor een zonnepark van 20 ha, waarvoor de procedure met een tijdelijke omgevingsvergunning met een looptijd van 25 jaar wordt gevolgd. De gemeente constateert dat, ongeacht de procedure, de inpassing van zonnevelden veel maatschappelijke vragen oproept.

De gemeente Leeuwarden heeft het experiment benut om een facetbestemmingsplan (plan voor de zon) te maken voor het hele grondgebied. Uitgesloten is het grootste deel van het landelijk gebied, omdat de provinciale verordening zonnevelden alleen toestaat binnen een afstand van 200 meter vanaf bebouwd gebied en in enkele bijzondere gebieden (zoals een gebied dat ingesloten is door vliegbasis Leeuwarden). Het plan geeft regels voor de ruimtelijke inpassing. In bepaalde gebieden is de plaatsing vergunningvrij; met name voor opstellingen op de grond is wel een vergunning nodig. Hiermee houdt de gemeente sturing op de plaatsing van zonnevelden. Inmiddels is 1 ha gerealiseerd en zijn diverse plannen in voorbereiding, waaronder op het terrein van de rioolwaterzuivering.

In de stedelijke gemeente Hoorn zijn weinig gronden die voor een zonneveld in aanmerking komen. De gemeente kent dan ook geen initiatieven voor zonnevelden en houdt de regeling van de Chw achter de hand.

De verdeling van lusten en lasten

Het experiment brengt een aantal punten onder de aandacht. Deels hebben die te maken met het experiment, deels zijn het vraagstukken die met de aard van de functie zelf te maken hebben. Het maatschappelijk draagvlak voor zonnevelden is ambivalent. Voor duurzame energieopwekking in algemene zin bestaat veel sympathie, voor zonnevelden in de eigen omgeving veel minder.

Maar de verhouding collectief versus individueel belang kan ook andersom liggen. De georganiseerde landbouw is beducht voor zonnevelden omdat het areaal landbouwgrond door de komst van zonnevelden afneemt. Individuele boeren zien kansen om zich met weinig risico en inspanning van een stabiele inkomstenstroom te verzekeren. De ervaring in de gemeenten is dat grote zonnevelden weerstand oproepen waar kleine velden sneller acceptabel zijn. Een factor die meespeelt is aan wie de opbrengst ten goede komt. De Chw-regels maken een vergunningvrije aanleg mogelijk, waarmee de initiatiefnemer legeskosten uitspaart. Als die initiatiefnemer een lokale, coöperatieve achtergrond heeft, dan wordt dat eerder positief beoordeeld. Voor een commerciële partij is dit voordeeltje niet nodig. Die marktpartijen zijn altijd bereid om geld in een gebiedsfonds te stoppen. Dat roept vooral vragen op. Een bijdrage wordt in de ruimtelijke ordening niet gezien als een ruimtelijk relevante factor. Op deze manier krijg je een ongewenste afkoopplanologie, zo wordt gesteld. Vragen zijn wat de hoogte van het bedrag moet zijn en welke rol de gemeente heeft bij een gebiedsfonds? Is financiële participatie een voldoende invulling van betrokkenheid?

Landschap en natuur

De provincie Groningen heeft het experiment vooral aangevraagd omdat zij veel waarde hecht aan het landschap. De provincie wil de gemeenten aanzetten om een eigen visie op zonne-energie te ontwikkelen. Naast het landschappelijke aspect vraagt de provincie aandacht voor de ecologische gevolgen van zonnevelden. Daar is nog weinig over bekend. Dat de ecologische situatie onder zonnepanelen zowel op als in de grond verandert is duidelijk, welke kwaliteiten ontstaan en hoe die moeten worden beoordeeld niet.

Tijdelijk voor een langere periode

De provincie Groningen heeft in haar experiment een tijdelijke bestemming voor een periode van 30 jaar gevraagd (en gekregen). Voor de gemeenten geldt een periode van 15 jaar. Door alle gemeenten wordt verlenging van de tijdelijke bestemming als een groot voordeel en zelfs als een voorwaarde gezien voor succesvolle voortzetting van het experiment. Die langere periode geeft meer financiële armslag en dus meer opbrengsten, die deels ten goede kunnen komen aan de gemeente of de gemeenschap. Gevraagd wordt om in het Chw-experiment de termijn te verruimen.

Vergunningvrij; is de bestemmingsplanactiviteit een zinvol alternatief?

De aanleg van zonnevelden is onder de regeling van de Chw vergunningvrij. Dat betekent minder regeldruk en leidt tot versnelling van de aanleg. In vergelijking tot een normale procedure, waarin de omgevingsvergunning voor bouwen ook het gebruik van het bouwwerk omvat, heeft de gemeente in een vergunningvrije procedure wel minder grip op de realisatie en het gebruik. Als de gemeente daarin nadelen ziet kan overwogen worden om de aanleg van een zonneveld als een bestemmingsplanactiviteit aan te merken. Daarvoor is wel een combinatie nodig van het experiment met de zonnevelden met het hierna besproken experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Die combinatie kan ook

andere voordelen opleveren doordat onderzoek en exploitatieplan kunnen worden uitgesteld tot het moment dat zich een concreet initiatief aandient. Het kader geeft nadere informatie over de manier waarop beide experimenten zijn te combineren.

Bestemmingsplanactiviteit

Het gebruik van de bestemmingsplanactiviteit voor zonnevelden is alleen mogelijk in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor een specifiek gebied (artikel 7c Besluit uitvoering Chw) of voor het hele grondgebied van de gemeente (artikel 7g). Voor de toepassing moeten twee experimenten worden gecombineerd. De bestemmingsplanactiviteit wordt gebruikt om flexibel en globaal te bestemmen en toch de vinger aan de pols te houden. Het werkt als volgt. Het bestemmingsplan bepaalt dat het verboden is zonder voorafgaande omgevingsvergunning een bepaald omschreven gebruik aan te vangen en/of te veranderen. Een omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit wordt verleend als is voldaan aan daarvoor in de planregels opgenomen randvoorwaarden. De gemeente krijgt hiermee een extra gelegenheid tot afweging, zonder dat het hele plan wordt gewijzigd of uitgewerkt. De omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit wordt aangemerkt als een project als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Voor het bepalen van de planregels waaraan moet worden voldaan, kan gebruik worden gemaakt van het systeem van open normen met verwijzing naar beleidsregels. Als zonnevelden als bestemmingsplanactiviteit worden aangemerkt is de aanleg niet langer vergunningvrij. Bij het verlenen van de vergunning vindt een afweging plaats aan de hand van voorwaarden en ook kunnen leges worden geheven. Als het de gemeente alleen gaat om geïnformeerd te worden over de aanleg, dan kan volstaan worden met een 'melding'.

Een voordeel van de vergunningvrije aanleg is het beperken van de proceduurtijd. Met het bestemmingsplan is de publiekrechtelijke toestemming geregeld en blijft de (tweede) procedureronde voor de vergunning achterwege. De vergunningvrije aanleg betekent ook dat geen leges worden geheven. Voor kleinschalige lokale initiatieven wordt dat als een voordeel gezien, voor grote commerciële velden een niet noodzakelijke faciliteit.

De toevoeging van welstandseisen aan het bestemmingsplan zien de gemeenten als een betrekkelijk klein voordeel. Gewezen wordt op de provinciale verordening die veelal al regels voor inpassing stelt.

Het experiment neemt niet alle knelpunten weg

Twee knelpunten bij de realisatie van zonnevelden worden met het experiment niet aangepakt. Het eerste punt is de aansluiting op het elektriciteitsnet. De capaciteit is veelal te beperkt en de netbeheerder geeft weinig inzicht in de planning van de uitbreiding van het net. Onderkend wordt dat het om grote investeringen gaat. De aansluitmogelijkheden zijn maatgevend voor een succesvolle exploitatie. De combinatie met windturbines is in dit opzicht heel gunstig, omdat de overlap in de tijd tussen beide vormen van opwekking beperkt is. Het andere knelpunt is het draagvlak voor zonnevelden, cruciaal voor de uitrol van deze vorm van duurzame energieopwekking. De gemeenten vragen om meer (morele) steun van het Rijk om mensen te overtuigen dat aanleg wenselijk is. De zorg om afkoopplanning is al genoemd. Echte betrokkenheid is vooral voor relatief kleine lokale velden te verkrijgen.

7.6 Experimenten voor één aspect / flexibele plannen

De duurzame innovatieve experimenten hebben een ontwikkeling doorgemaakt van een kleine afwijking van de Wet ruimtelijke ordening naar het complete pakket dat valt onder het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte. Vooral in de jaren 2013/4 zijn experimenten met een enkelvoudige afwijking van wet- en regelgeving gestart. Deze projecten zijn op één na allemaal ofwel gestopt, afgerond of ondergebracht in een experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Tabel 25 geeft het overzicht van in totaal 17 projecten waarin van één aspect van de Wro kon worden afgeweken (zoals de planhorizon) en van een zestal flexibele bestemmingsplannen. In eerdere Voortgangsrapportages is toegelicht hoe de experimenten zijn verlopen en waartoe ze hebben geleid.

Tabel 25 Duurzame innovatieve experimenten 'Verbrede reikwijdte - aanzet' (naar jaar van aanwijzing).

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

Voor deze rapportage is vooral van belang om te vermelden dat de flexibele bestemmingsplannen voor het Tapijn-terrein in de gemeente Maastricht en voor de dorpen Zetten en Hemmen in de gemeente Overbetuwe in 2018 onherroepelijk zijn geworden. Met deze twee bestemmingsplannen zijn alle projecten met een flexibel bestemmingsplan afgerond of gestopt.

Het flexibele bestemmingsplan voor het Tapijn-terrein in de gemeente Maastricht is na de toepassing van een bestuurlijke lus met een einduitspraak van de Raad van State in februari 2018 onherroepelijk geworden. Het plangebied heeft één globale bestemming voor onderwijs, onderzoek en een openbaar park. Kort na de uitspraak is begonnen met de uitvoering. De universiteit



Gemeente Westland, Poeldijk Centrum, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Maastricht is gestart met verbouwwerkzaamheden. De experimenteerstatus heeft gezorgd voor de gewenste reuring in het gebied. Tal van tijdelijke functies zijn ingevuld en de gemeente stelt dat het terrein vanaf de eerste dag een levendige ontmoetingsplek is geworden.

Het flexibele bestemmingsplan voor de dorpen Hemmen en Zetten in de gemeente Overbetuwe is november 2017 vastgesteld, na een intensief en bijzonder participatieproces. Tegen het plan zijn geen beroepen ingediend. Naar inhoud gaat het om een conserverend plan voor de beide dorpskernen. De behoefte van de bewoners aan ruime en flexibele bouwregels bleek zeer beperkt te zijn. Het plan is opgezet als experiment van Platform 31 en is ook door Platform 31 begeleid.

Van de projecten voor één aspect is alleen Bedrijventerrein Heesch-West nog in voorbereiding. De gemeente Den Bosch heeft in het experiment de mogelijkheid de planhorizon van het op te stellen bestemmingsplan tot 20 jaar uit te breiden. Het voornemen om het plan in 2018 in procedure te brengen is niet gehaald. De zorgvuldige planvorming heeft meer tijd gevraagd. De gemeente wil het voorontwerp begin 2019 publiceren, later in 2019 gevolgd door het ontwerpplan. Het experiment is gestart in 2014 en de geldigheid van het experiment loopt in 2019 af. Om die reden en om het experiment ook op de inpassing van duurzaamheidsmaatregelen te richten heeft de gemeente Den Bosch in november 2018 een aanvraag ingediend om het experiment uit te breiden tot een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bovendien wil de gemeente in het experiment grootschalige logistiek met deels beperkt kwetsbare functies toestaan nabij windturbines. Ook daar wil de gemeente ruimte voor krijgen.

Tabel 26 Overzicht stand van zaken van experimenten voor één aspect (okt/nov 2018).

Innovatief experiment voor één aspect	In uitvoering	In voorbereiding	Toegevoegd aan Bp verbrede reikwijdte	Beëindigd
Eindhoven: Spoorzone (tijdelijk gebruik)	1			
Meerijstad / Veghel: CHV terrein, Bp voor één aspect (tijdelijk gebruik voor 15 jaar) 5 ^e tr. 2013 Zie Bp met verbrede reikwijdte			1	
Assen: Havenkwartier, verlengde geldigheidsduur Bp. Vervallen. Zie Bp met verbrede reikwijdte			1	
Katwijk: Valkenburg, geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar. Vervallen. Zie Bp met verbrede reikwijdte			1	
Westland: Dijkkerwaal				1
Amsterdam: Kantoorlocaties Telepoort en Amstel III planschade / wegbestemmen kantoorruimte	1			
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied: bestemmingsplan voor één aspect (geluid) Ook flexibel Bp 6 ^e tr 2013				1
's-Hertogenbosch, Bernheze, Oss: Bedrijventerrein Heesch-West, geldigheidsduur Bp 20 jaar		1		
Nieuwegein: Galecopperzoom (tijdelijk gebruik)				1
TOTAAL	2	1	3	3

Tabel 27 Overzicht stand van zaken van het experiment met flexibele bestemmingsplannen (okt/nov 2018).

Innovatief experiment: Flexibel bestemmingsplan	Bp onherroepelijk	Beëindigd
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied Zie experiment voor één aspect		1
Beuningen: Gebied Laan 1945 Flexibel Bp vervallen / Zie Bp met verbrede reikwijdte.		1
Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder.		1
Maastricht: Tapijn-terrein	1	
Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen	1	
Tynaarlo: De Bronnen		1
TOTAAL	2	4



Gemeente Veldhoven, Bedrijventerrein de Run, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

8 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het duurzaam innovatief experiment met veruit de meeste toepassing is het 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Eind 2018 ging het om 109 projecten en het aantal blijft oplopen. De belangstelling heeft te maken met de komst van de Omgevingswet: het experiment met de verbrede reikwijdte maakt een bestemmingsplan mogelijk dat lijkt op het omgevingsplan onder de nieuwe Omgevingswet. Dit hoofdstuk behandelt de 89 toepassingen in een beperkt projectgebied; hoofdstuk 9 gaat over het gemeentedeekkende experiment.

De voortgang van de projecten wordt behandeld. De gebieden staan vaak voor een ingewikkelde opgave. Het puzzelwerk en het afstemmen van de belangen vergt vaak meer tijd dan vooraf was ingeschat. Toch zijn inmiddels 22 bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vastgesteld. Dat levert een schat aan nieuwe ervaringen op, zoals ook uit de projectbeschrijvingen in hoofdstuk 2 (Oosterwold, Binckhorst en Soesterberg-Noord) blijkt. Iets minder dan de helft van de opgestelde plannen is (mede) gericht op woningbouw. Veel gemeenten spannen zich in om de verbrede plannen ook meer integraal op te zetten en voor te bereiden. Een van de vernieuwingen in het experiment betreft de 'open norm'. De open norm in het plan verwijst voor de inhoud en betekenis naar een beleidsregel van de gemeente. De toepassing geeft gewenste flexibiliteit. Bij de toepassing kijken de gemeenten of dat niet ten koste gaat van de eenduidigheid en de rechtszekerheid.

8.1 Experimenteerruimte

8.1.1 Overzicht

Het experiment met de verbrede reikwijdte is in stapjes ontstaan

De bijzondere voorzieningen van de Chw zijn veruit het meest benut om een experiment uit te voeren, waarin de mogelijkheden van het reguliere bestemmingsplan worden uitgebreid. Dit bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte is in stapjes ontstaan. Het begon met een duurzaam innovatief experiment waarin het bestemmingsplan alleen een langere planhorizon kreeg. Een tussenstap vormde de zes gemeenten die aan de slag gingen met een flexibel bestemmingsplan, onder het uitgangspunt 'alles mag, tenzij ...'. In 2014 zijn vanaf de 7^e tranche van het Besluit uitvoering Chw gemeenten onder de naam bestemmingsplan met verbrede reikwijdte begonnen met een duurzaam innovatief experiment. Dit experiment biedt beduidend meer nieuwe instrumenten dan de voorafgaande stappen (één aspect, flexibele plannen). De reikwijdte is in volgende tranches van het Besluit uitvoering Chw verder aangevuld voor alle aangewezen gebieden met het experiment met de verbrede reikwijdte (denk aan de regeling voor de bestemmingsplanactiviteit, toegevoegd in de 16^e tranche). Aan enkele of een beperkt aantal toepassingen van het experiment met de verbrede reikwijdte is soms een extra experiment toegevoegd, zoals in de 16^e tranche met de energieprestatiecoëfficiënt of met kostenverhaal. Zoals in paragraaf 8.2. is beschreven gaat het inmiddels om 109 projecten met het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en dat aantal neemt nog steeds toe.

Waaruit bestaat de verbrede reikwijdte?

De experimenteerimte is vastgelegd in het Besluit uitvoering Chw. Artikel 7c geeft aan op welke punten de gemeenten kunnen

afwijken van de bestaande regels. Tabel 28 geeft een overzicht van deze mogelijkheden. Dit overzicht is ook opgenomen in de 'Inspiratiegids'³⁴ met voorbeelden van de toepassing.

Tabel 28 Afwijkingmogelijkheden op grond van artikel 7c Besluit uitvoering Chw.

Lid	Typering	Omschrijving
1	Verbrede reikwijdte	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
2	Looptijd	Looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar.
3	Voorlopige bestemming	Voorlopige bestemming voorafgaand aan definitieve bestemming (looptijd 10 jaar in plaats van 5 jaar).
4	Verordeningen	Integreren lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving.
5	Meldingsplicht	Verbod om zonder melding bepaalde activiteit te verrichten.
6/7	Beleidsregels	Mogelijkheid tot stellen open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid afhankelijk is van beleidsregels. Beleidsregels met betrekking tot welstand worden door de gemeenteraad vastgesteld (lid 7).
8	Planschade	Directe planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.
9	RO-standaarden	a. Afgeweken kan worden van: De verplichting om een bestemmingsplan conform de SVBP 2012 op te stellen en digitaal beschikbaar te stellen op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl ; b. Het uitvoerbaarheidvereiste zoals bedoeld in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f en het vijfde lid, onder c Bro (beschrijving van de wijze waarop milieukwaliteitseisen zijn betrokken). Tevens bestaat de mogelijkheid om: c. Een hogere waardenbesluit op te nemen in het bestemmingsplan; d. Minder gedetailleerd onderzoek te doen in het kader van het hogere waardenbesluit.
10/11	Faseren kostenverhaal	Bevoegdheid om te bepalen dat het exploitatieplan wordt vastgesteld bij de omgevingsvergunning voor bouwen in plaats van bij het plan.
12	Maatwerkregels	Mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidwaarden (hogere of lagere waarden dan artikel 2.17 Activiteitenbesluit voorschrijft).
13	Delegatie	De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan delegeren aan burgemeester en wethouders.
14	Bestemmingsplan-activiteit	Bevoegdheid om in het bestemmingsplan te bepalen dat het gebruik van gronden of bouwwerken voor een aangegeven activiteit verboden is zonder omgevingsvergunning. De vergunning wordt verleend als wordt voldaan aan de daartoe in het bestemmingsplan gestelde voorwaarden.
15/16	Indieningvereisten	De indieningvereisten en beoordelingsregels bij afwijken van het bestemmingsplan (handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening) zijn verbreed van 'goede ruimtelijke ordening naar 'fysieke leefomgeving'.

Aan de verandering in regelgeving is extra aandacht besteed in de Voortgangsrapportage 2016-2017. Daarin staat een overzicht waarin naast elkaar zijn geplaatst de regeling voor het bestemmingsplan onder de reguliere Wet ruimtelijke ordening (en aanverwante wetgeving), voor het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte onder de Chw en de regeling voor het omgevingsplan onder de Omgevingswet³⁵. Het overzicht is als Bijlagentabel 14 aan deze Voortgangsrapportage toegevoegd.

De 'reikwijdte' is in het vergelijkend overzicht als belangrijk verschilpunt aangemerkt tussen de Wro enerzijds en het bestem-

mingsplan met verbrede reikwijdte onder de Chw en de Omgevingswet anderzijds. De reikwijdte is in de reguliere Wro beperkt tot een goede ruimtelijke ordening en omvat onder de Chw en de Omgevingswet de hele fysieke leefomgeving. In het verlengde daarvan kan in het experiment onder de Chw en straks onder de Omgevingswet een breder spectrum aan regels in het plan worden opgenomen, waardoor meer, en naar verwachting ook meer geïntegreerd, beleid in één plan komt te staan. De Chw en de Omgevingswet hebben een verschillende aanpak om de milieugebruiksruimte te reguleren.

³⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, juni 2017.

³⁵ Zie bladzijde 42/43 en tabel 21 in de Voortgangsrapportage Chw 2016-2017.

De gemeente Rotterdam zet voor Maasvlakte 2 de verschillende opties voor een concreet gebied naast elkaar. Hierbij gaat het om de vergelijking van de gecombineerde inzet van het Chw-bestemmingsplan met verbrede reikwijdte én het ontwikkelingsgebied versus het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

8.1.2 Voorbeeld Maasvlakte 2³⁶

Pilot Koepelconcept

Maasvlakte 2 is de meest recente grote landaanwinning van Nederland. Het eerste bestemmingsplan voor dit nieuwe haven- en industriegebied dateert uit 2008. Het gebied heeft ongeveer duizend ha netto uitgeefbaar bedrijventerrein en wordt sinds 2013 stapsgewijs in gebruik genomen. Medio 2018 is bijna eenderde uitgegeven en is eenzelfde oppervlakte in optie genomen. In 2018 is het bestemmingsplan geactualiseerd. Daarmee ligt er een actueel planologisch kader voor de verdere ingebruikname van het gebied, binnen de mogelijkheden van het huidige instrumentarium voor een ontwikkelingsgebied in de zin van de Chw. Het havengebied is daarvoor in de 5^e tranche van het Besluit Chw aangemeld.

Maasvlakte 2 is in de 15^e tranche van het Besluit Chw aangemeld voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het daardoor beschikbare instrumentarium biedt extra mogelijkheden, die het onder andere beter mogelijk maken te anticiperen op de komst van de Omgevingswet. Het Havenbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland onderzoeken met ondersteuning van DCMR Milieudienst Rijnmond onder de naam 'Pilot Koepelconcept' wat deze mogelijkheden zijn. Tevens wordt beoogd een (nog) beter passend ruimtelijk kader voor dit plangebied tot stand te brengen. Samen kijken deze partijen hoe de beperkingen van de huidige regelgeving weggenomen kunnen worden en toetsen zij de potenties van het toekomstige omgevingsrecht op hun werking en toepasbaarheid. Naast elkaar werken de partijen vanuit twee denkramen aan een vernieuwende opzet van het plankader voor Maasvlakte 2. Eén versie gaat uit van een ontwikkelingsgebied, gecombineerd met de mogelijkheden van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De andere versie loopt met een omgevingsplan vooruit op de nieuwe juridische kaders die ontstaan met de komst van Omgevingswet. Door het resultaat van beide exercities te vergelijken ontstaat inzicht in de sterke en zwakke punten van de beide opties. Of de gemeente Rotterdam een van beide planversies ook echt in procedure gaat brengen staat niet vast. Het primaire doel van de pilot 'koepelconcept' is te demonstreren hoe het koepelconcept zou kunnen werken en om te oefenen met de nieuwe instrumenten en het onderzoeken van de mogelijkheden tot optimalisatie daarvan. Daarvan leren de betrokken partijen en daarmee bereiden ze zich voor op nieuwe regelgeving. Bovendien kunnen de ervaringen met deze praktijkcasus bijdragen aan het wetgevingsproces voor de Omgevingswet.

Maasvlakte 2 is gekozen als plangebied vanwege o.a. de beschikbaarheid van actuele milieuonderzoeken.

Mocht het geoptimaliseerd instrumentarium aansluiten bij de beleidsdoelen, dan zal ook de uitrol over aansluitende delen van het Rotterdamse havengebied worden overwogen. Het Rotterdamse haven- en industriegebied – bij elkaar ca. 12.000 ha – is van nationaal belang. De centrale doelstelling is het in stand houden en vergroten van de maatschappelijke waarde van dit complex en het reduceren van de externe effecten zoals de CO₂-uitstoot. Deze doelstelling kan alleen door effectieve samenwerking met een toegesneden instrumentarium gerealiseerd worden.

Naast elkaar: mogelijkheden van de Chw en van de Omgevingswet

De drie samenwerkende partijen beogen met de planconcepten een efficiënter gebruik van de milieugebruiksruimte, een efficiënter gebruik van de daarvoor uitgevoerde onderzoeken en maatregelen en meer zekerheid voor bedrijven en omgeving over hun ontwikkelingsmogelijkheden. Dat is de drievoudige intentie waarmee de verkenning is ingezet. Uiteraard moeten de mogelijkheden voor toezicht en handhaving ook met zo'n nieuw plan geborgd zijn. Als het lukt om met het instrumentarium van de Chw en/of van de Omgevingswet een plankader uit te werken dat voldoet aan deze randvoorwaarden en intenties én aansluit bij de beleidsdoelen, dan kan het komen tot het uitwerken tot een volwaardig plan dat ook echt in procedure komt. Maar zover is het nog niet. De eerste ambitie is om de mogelijkheden van de Chw en de Omgevingswet goed in de vingers te krijgen.

De vergelijking Chw-plan en omgevingsplan

De crux van de pilot zit in efficiënter gebiedsgericht beheer van (het gebruik van) de milieugebruiksruimte voor het gebied, in combinatie met het vereenvoudigen van het proces waarlangs activiteiten met effecten buiten het gebied kunnen worden toegelaten, uiteraard met behoud van goede mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Daarbij worden de mogelijkheden verkend om in het omgevingsplan bepaalde (milieu)aspecten uitputtend te regelen, waardoor het plan het enige beoordelingskader kan zijn voor de beantwoording van de vraag of een milieubelastende activiteit die aan het plan voldoet met betrekking tot die aspecten toelaatbaar is. Hierbij komt ook de relatie met Europese regelgeving aan de orde, evenals de vraag welke beleids- en instructieregels nodig zijn voor een doelmatig beheer van plangebieden met overlappende effectgebieden.

Als het Chw-plan of het Omgevingsplan voor bepaalde aspecten de volledige toelatingsafweging bevat, levert dat bij het beoordelen van de toestemming voor bedrijfsactiviteiten vereenvoudiging en versneling op. Met het huidige instrumentarium wordt die afweging bij de vergunningverlening telkens opnieuw gemaakt, wat onzekerheid en dubbele onderzoekskosten met zich meebrengt. Een andere gedachte is

³⁶ Informatie is verkregen van Martijn Huijskes projectleider 'pilot koepelconcept' van het Havenbedrijf Rotterdam en Maarten Engelberts, adviseur bij het opstellen van de plannen voor Maasvlakte 2.

dat door met uniforme, grotere bestemmingsvlakken te werken, meer flexibiliteit ontstaat bij het gebruik van de beschikbare milieugebruiksruimte. Op die manier wordt een efficiënter gebruik van schaarse milieugebruiksruimte en gronden mogelijk. Een bedrijf dat zich nieuw wil vestigen of een zittend bedrijf dat veranderingen wil aanbrengen kan sneller zekerheid krijgen over de haalbaarheid van het initiatief. Deze aanpak voorkomt onnodige milieubelasting en geeft ook voor de omgeving duidelijkheid. De positie van de omgeving is zo veel mogelijk in één actueel plan duidelijk gemaakt en beschermd. Daarbij wordt rechtsbescherming geboden op een moment dat er toe doet, namelijk bij de vraag hoe het gebied kan worden ontwikkeld en wat de effecten zijn. Daarin zit de winst voor de omgeving bij uitzonderlijk grote industriegebieden zoals het HIC.

Onnodige reserveringen van milieugebruiksruimte kunnen worden voorkomen als niet meer behoefte te worden uitgegaan van 'worst case' scenario's. De onderzoekslast komt voor de door het plan gereuleerde aspecten volledig bij de voorbereiding van het plan te liggen. Anderzijds kan de onderzoekslast voor aspecten die niet door het plan worden gereuleerd meer bij de vergunningverlening liggen. Het milieueffectrapport bij het op te stellen plan gaat niet langer over de maximale effecten bij diverse extreme invullingen van het plangebied (met bijvoorbeeld alleen zware chemie of volledig gebruik als distripark). Het milieueffectrapport kan een ander uitgangspunt nemen door aan de hand van beschikbare informatie over de leefomgeving gericht te motiveren wat de effecten zijn en hoe die kunnen worden beperkt. Een consequentie van deze benadering is wel dat goed moet worden gemonitord welke effecten eerder zijn toegestaan, welke effecten daadwerkelijk optreden en welke nieuwe inzichten reden geven tot bijstelling van toegestane effecten. Hiertoe worden ook de mogelijkheden van een programmatische aanpak onderzocht.

Oefenen met twee knoppen en drie inhoudelijke thema's

De verkenning heeft tot nu toe knoppen opgeleverd waaraan kan worden gedraaid. De eerste knop is de milieugebruiksruimte. De tweede knop is de verkaveling van de milieugebruiksruimte, de verdeling van de bedrijven en van hun effecten binnen het plangebied. De koepel geeft zekerheid aan de omgeving, de verkaveling zorgt voor een optimale verdeling van gebruikruimte binnen het haven- en industriegebied. Andere knoppen zijn de regulering van de stand der techniek, het borgen van maatregelen en de herverde-

ling van kosten en milieugebruiksruimte binnen het gebied, als dat nodig is uit oogpunt van een efficiënt beheer. Alles uiteraard binnen de randvoorwaarde van goede mogelijkheden voor toezicht en handhaving.

De partijen oefenen in beginsel met drie inhoudelijke thema's: stikstof, geluid en externe veiligheid. De verkenning levert inzichten op over de verschillen tussen het Chw-plan en het Omgevingsplan. Zo lijkt de hardheid waarmee het plan kan doorwerken in de vergunning niet dezelfde. Het projectteam van de pilot betreft het ministerie van BZK bij de verdere ontwikkeling van het koepelconcept. De pilot is nog niet afgerond, voor conclusies is het nog te vroeg. Wel komt een aantal punten naar voren waar de pilot verder op in zal gaan. De driedeling koepel – verkaveling – programma – verdelingsmechanismen lijkt een kansrijk concept. Bij de nadere uitwerking worden onder andere bovenstaande onderwerpen nog tegen het licht gehouden. In de loop van 2019 verwachten de betrokken partijen met nadere bevindingen te komen.

8.2 Aantallen projecten met verbrede reikwijdte

Twee hoofdvormen: afgebakend deelgebied en hele gemeentelijke grondgebied

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is als experiment mogelijk sinds 2014. Telkens meer gemeenten ontdekken deze experimenteerbaarheid. Het gaat om twee hoofdvormen, die wat betreft experimenteerbaarheid niet van elkaar verschillen. Het experiment wordt het meest benut voor een afgebakend deelgebied binnen een gemeente, waarvoor een concrete ontwikkelambitie bestaat. De andere groep bestaat uit gemeenten die het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toepassen op het hele gemeentelijke grondgebied. In totaal heeft 113 keer een aanwijzing van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte plaatsgevonden. Samen betreft het 109 projecten/gebieden. Daarvan gaan 21 aanwijzingen (20 projecten) over het hele gemeentelijke grondgebied.

Tabel 29 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (naar jaar van aanwijzing).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal besluiten	Totaal projecten
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte					9	11	39	15	18	92	89
Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied					7	1	11	2		21	20
TOTAAL					16	12	50	17	18	113*	109

* De 113 besluiten betreffen 109 projecten doordat de aangewezen gebieden zijn aangepast, uitgebreid of door samenwerking van gemeenten één project vormen (het experiment in de gemeente Eindhoven is uitgebreid met een deel in de gemeente Best; Brielle en Westvoorne werken samen evenals Baarle Nassau en Gilze Rijen). Voor de gemeente Meerssen is het oorspronkelijke besluit voor één omgevingsvisie aangevuld met één bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

Na dit verslagjaar worden in de 17^e tranche nog eens 18 besluiten voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toegevoegd en in de 18^e tranche volgen nogmaals 18 projecten. Het totaal aantal projecten gaat daarmee toenemen tot 145, waarvan 23 voor het gehele grondgebied van de gemeente.

De aanpak en impact van het experiment met de verbrede reikwijdte voor een beperkt projectgebied verschillen van de toepassing van het gelijksoortige experiment voor het hele grondgebied. In hoofdstuk 9 is dit verschil nader toegelicht. Dat hoofdstuk bespreekt de voortgang in het gemeentebrede experiment, dit

hoofdstuk 8 gaat verder op het experimenten in een beperkt projectgebied.

De fase van voorbereiding en besluitvorming

De stand van zaken met de voorbereiding en besluitvorming van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (voor een beperkt projectgebied) is vermeld in tabel 30. Daarin zijn de procedurestappen van het bestemmingsplan onderscheiden en is aangegeven of een project is gestopt met het experiment of dit nu niet toepast, maar wel achter de hand houdt.

Tabel 30 Overzicht stand van zaken van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (okt/nov 2018).

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	Bp onherroepelijk	Bp vastgesteld	Ontwerp Bp	In voorbereiding	Achter de hand	Beëindigd	Totaal
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (7c)	9	13	4	57	4	2	89

Aan het einde van 2018 zijn 22 projecten voorzien van een onherroepelijk of een vastgesteld bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en voor vier projecten is het ontwerp gepubliceerd. Daarmee is voor 30% van de projecten invulling gegeven aan het experiment met de verbrede reikwijdte. Ongeveer tweederde van alle gestarte projecten verkeert in voorbereiding. De uitval is laag. Slechts twee projecten zijn beëindigd en vier projecten maken vooralsnog geen gebruik van het instrumentarium.

In het navolgende stuk zal op een paar manieren naar de 89 projecten worden gekeken. Om meer zicht te krijgen op het resultaat -hoe ziet een afgerond bestemmingsplan met verbrede reikwijdte er uit- is apart gekeken naar de plannen die vastgesteld en onherroepelijk zijn. In deze projecten hebben de gemeenten de invulling concreet gemaakt. Dit geeft een realistisch beeld van de mogelijkheden van het experiment. De projecten die nog in voorbereiding zijn lenen zich goed om de zoektocht te belichten, die de gemeenten doormaken. Wat zou de gemeente willen bereiken, wat lukt daarbij wel / niet en wat zijn bepalende factoren. Voor de uitvoeringsaspecten wordt ook verwezen naar hoofdstuk 2 van deze Voortgangsrapportage, waarin enkele projecten worden belicht die in uitvoering zijn.

Voortgang in het afgelopen verslagjaar

Om wat meer inzicht te krijgen in de voortgang die het afgelopen jaar is geboekt, is tabel 31 opgesteld. Deze tabel laat zien welke projecten in de verslagperiode in een volgende fase van planvoorbereiding en besluitvorming terecht zijn gekomen. Voor de vorige Voortgangsrapportage 2016-2017 is de stand van zaken medio 2017 bepaald. Ten behoeve van de voorliggende Voortgangsrapportage 2017-2018 is op de peildatum oktober /november 2018 nogmaals naar de fase van voorbereiding en besluitvorming gevraagd. De projecten die nog steeds in dezelfde fase verkeren staan in de linker kolom (geen overgang naar een volgende planfase) van de tabel; de projecten die wel een of meer stappen vooruit hebben gezet, staan in de rechterkolom (wel overgang naar een volgende planfase). Alle projecten in de linker kolom zijn dus niet in een volgende planfase terecht gekomen; alle projecten in de rechterkolom zijn afgelopen jaar wel in planfase opgeschoten³⁷.

³⁷ De plannen die onherroepelijk waren in 2017 en de projecten die zijn gestopt boeken vanzelfsprekend geen voortgang. De projecten die in november 2018 met de 16^e tranche zijn toegevoegd komen vrijwel allemaal bij 'in voorbereiding' terecht in de rechterkolom (overgang van aanvraag van het experiment naar toegekend en in voorbereiding). Uitzondering is het project Broekgraaf. Voor dit project heeft de gemeente Leerdam al een ontwerp uitgebracht (publicatie 5 december 2018). De gemeente Amsterdam heeft voor Postcodegebied 1022 inmiddels besloten vooralsnog af te zien van het opstellen van een nieuw plan en houdt de mogelijkheden van het experiment achter de hand. Een bijzondere 'voortgang' boekte het plan voor het buitengebied in de gemeente Steenwijkerland. De gemeente ziet in het al opgestelde ontwerp teveel onvolkomenheden en heeft dat plan alsnog als voorontwerp aangemerkt. Daarmee zet het project een stapje terug in het plantraject.

Tabel 31 Voortgang in de plan- en besluitvorming (ten opzichte van de Voortgangsrapportage 2016 -2017).

Planfase	Geen overgang naar een volgende planfase Project verkeert rond oktober/november 2018 nog in dezelfde planfase als medio 2017	Wel overgang naar een volgende planfase Project is na medio 2017 in een volgende planfase terecht gekomen (stand oktober/november 2018)
Onherroepelijk	Almere en Zeewolde: Oosterwold Beuningen: Gebied Laan 1945 Diemen: Bergwijkpark Weesp: Bloemendalerpolder	Culemborg: Spoorzone Heeze-Leende: De Bulders Gorinchem: Groote Haar Maassluis: De Kade Amsterdam: Haven Stad
Vastgesteld	Almere: Weerwater Noord-Brabant: Logistiek Park Moerdijk Alphen aan den Rijn: Rijnhaven-Oost Dordrecht: Dordtse Kil	Den Haag: Binckhorst Enschede: Luchthaven Twente Zaanstad: Hembrug Boekel: Buitengebied Borsele: Buitengebied Best: Hoge Akker c.s. Lansingerland: Hoefweg-Zuid Noordwijkerhout: Bavoterrein Zundert: Business Centre Treeport
Ontwerp	Beverwijk: Wijk aan Zee	Delft: Spoorzone Helmond: Automotive Campus Leerdam: Broekgraaf
In voorbereiding	Assen: Toeristisch Recreatieve Zone Amstelveen: De Scheg Leudal: Buitengebied Meerijstad/Veghel: CHV-terrein Apeldoorn: Binnenstad Helmond: Brandevoort-Noord Oudewater: Binnenstad Rijssen-Holten: Buitengebied Steenwijkerland: Buitengebied (was ontwerp) Súdwest-Fryslân: Centrum Sneek Appingedam: Aardbevingsbestendig plan Delft: The Green Village Edam-Volendam: Lange Weeren Giessenlanden: Betonson Hollands Kroon: Agripark Maastricht: ENCI-terrein Meppel: Noorpoort (entree) Nederweert: Buitengebied Nijmegen: Groene Delta Ridderkerk: Donkersloot Wageningen: Binnenstad Zoeterwoude: Landelijk Gebied Brielle en Westvoorne: Buitengebied Katwijk: Valkenburg Nieuwegein: Rijnhuizen Nijmegen: Campusterrein Radboud Overbetuwe: De Pas Wassenaar: Havenkanaal Zutphen: Buitengebied Baarle-Nassau en Gilze-Rijen: Buitengebied Delft: Campus-Zuid Ede: World Food Center Geldrop-Mierlo: Bebouwde kom Geldrop Haarlemmermeer: Park 21 Hattem: Buitengebied Hillegom: Buitengebied Krimpenerwaard: Schoonhoven Leeuwarden: Buitengebied Boarnsterhim Maastricht: Retailpark Belvédère Rotterdam: Maasvlakte 2 (studie) Tilburg: Werklandschap Wijkevoort	Landgraaf: Waubach Landgraaf: Gravenrode Oldambt: Bad Nieuweschans Gouda: Goudasfalt Leidschendam-Voorburg: Klein Plaspoelpolder Delft: Schieoevers Noord Eindhoven: Strijp S en Strijp T Woerden: Buitengebied Fryske Marren: Buitengebied Gaasterlân-Sleat Nuenen: Nuenen West Bernheze: Buitengebied Noordenveld: Oosterveld Norg Nijmegen: Dukenburg Lansingerland: Lint-Zuid Rijssen-Holten: Kernen Koggenland: Kernen

Planfase	Geen overgang naar een volgende planfase Project verkeert rond oktober/november 2018 nog in dezelfde planfase als medio 2017	Wel overgang naar een volgende planfase Project is na medio 2017 in een volgende planfase terecht gekomen (stand oktober/november 2018)
Achter de hand	Assen: Havenkwartier Eindhoven: Brainport Park	Enschede: Binnensingelgebied Amsterdam: Postcodegebied 1012
Beëindigd	Bergen op Zoom: Bergsche Hoek Rotterdam: Mijnkintbuurt	
TOTAAL	56 projecten	33 projecten, waarvan 16 nieuw in de 16 ^e tranche

De ruime meerderheid (56 van de 89 projecten) verkeert in dezelfde planfase als ruim een jaar eerder. Voor de vier onherroepelijke besluiten is dat vanzelfsprekend. Onder de 33 projecten, die een of meer planfasen verder zijn gekomen, zitten ook de 16 projecten uit de 16^e tranche die nieuw zijn ingestroomd. Dat betekent dat niet meer dan $33 - 16 = 17$ van de projecten echt een planfase verder zijn gekomen. Overigens kan ook voortgang worden geboekt binnen

dezelfde planfase. Toch is een algemeen beeld dat projecten langzamer tot ontwikkeling komen, dan hun eigen planning een jaar geleden inhield. De tabel 32 geeft aan of de planning al dan niet is vertraagd ten opzichte van de vorig jaar afgegeven verwachting. Daarbij zijn de vier projecten die vorig jaar al onherroepelijk waren en de zes projecten die zijn gestopt of de Chw achter de hand houden niet meegeteld.

Tabel 32 Voortgang bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (ten opzichte van de afgegeven planning in de Voortgangsrapportage 2016-2017).

	Volgens de planning	Met vertraging	Niet goed vast te stellen / geen antwoord
Onherroepelijk	3	2	
Vastgesteld	5	8	
Ontwerp		4	
In voorbereiding	4	48	5
TOTAAL	12	62	5

De planning kan in de eindfase van het plantraject redelijk worden aangehouden, in de fase van voorbereiding en ontwerp is uitloop van maanden tot jaren meer gebruik dan uitzondering.

Redenen voor vertraging

De projecten die in deze verslagperiode onherroepelijk zijn geworden wijzen voor de vertraging op ofwel het punt dat beroepen zijn ingediend, dan wel dat de Raad van State meer tijd nodig heeft gehad voor de beroepsbehandeling dan de wettelijke termijn van zes maanden. De projecten in de fase 'vastgesteld' en 'ontwerp' geven als reden voor inhoudelijke vraagpunten / complexiteit, het advies van de Commissie m.e.r. en de onzekerheid over het Programma Aanpak Stikstof. Enkele van de bestemmingsplannen waren voor de vaststelling van hun plan afhankelijk van de aanwijzing in de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw. De gemeente Den Haag heeft de vaststelling van het plan voor de Binckhorst met kostenverhaal conform de 16^e tranche moeten vertragen omdat de 16^e tranche later dan verwacht in werking trad. De gemeenten Zaanstad en Noordwijkerhout hebben de vaststelling van de 16^e tranche niet afgewacht. Zij hebben de constructie met de bestemmingsplanactiviteit (opgenomen in de 16^e tranche) uit hun vast te stellen plannen voor respectievelijk Hembrug en Bavoterrein gehaald.

De grootste groep met vertraging betreft de 48 projecten in voorbereiding. Het overzicht in tabel 33 geeft een indruk van veel voorkomende redenen die in deze projecten voor de vertraging worden genoemd.



Gemeente Vlieland, Oosterseveld, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Tabel 33 Redenen voor vertraging in het experiment met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in voorbereiding.

Reden voor vertraging	Aantal projecten (meer antwoorden mogelijk)
Complexiteit van de opgave, discussie over de koers	22x
Tijdgebrek, prioriteitstelling, personele wisselingen, budget, weerstand	15x
Uitgebreid participatietraject (vraagt meer tijd dan gepland)	11x
Inventarisatie, onderzoek of milieueffectrapportage vergt meer tijd	9x
Het leertraject; experimenteren kost meer tijd dan voorzien	8x
Gemeenteraadsverkiezingen (plan tijdelijk stilgelegd, nieuwe raad opnieuw informeren / koersverandering)	7x
Vertraging 16 ^e tranche	5x
Vragen over natuurbescherming en PAS	2x
Besloten om het plan in procedure te brengen onder de Omgevingswet en dus de stappen uit te stellen	2x
Extra experiment aangevraagd, waarop gewacht moet worden	1x

Uit het overzicht komen heel gebruikelijke redenen voor vertraging naar voren, zoals de complexiteit van de opgave, het overleg met stakeholders, tegenvallers in de doorlooptijd van onderzoek en koersbepaling bij wisseling van de gemeenteraad. Deze punten hangen niet perse samen met het uitvoeren van een experiment en lijken meer te relateren aan de normale hobbels in een planvoorbereiding. Andere redenen van vertraging zijn mogelijk geheel of deels wel verbonden met het experiment. Dat kan gelden voor de categorie over tijdgebrek, personele wisselingen en weerstand. Dit heeft, zo blijkt uit de antwoorden mede te maken met een soms vrij beperkt draagvlak voor het experimenteren. Verder signaleren

gemeenten dat het leertraject tijd opslokt. Een opmerkelijke reden voor vertraging is ook de keuze om het plantraject niet langer te richten op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, maar direct een omgevingsplan op te stellen. De gemeenten Woerden (buitengebied) en Oudewater (binnenstad) wachten met formele stappen tot de Omgevingswet in werking treedt.

8.3 Resultaten

Aan de contactpersonen van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is gevraagd om hun project te karakteriseren en om te reageren op (veronder)stellingen. In deze paragraaf zijn de reacties samengevat. Daarbij is apart gekeken naar de plannen die al in procedure zijn gebracht en de plannen die nog in voorbereiding zijn. De projecten die al voor deze verslagperiode in uitvoering waren zijn niet meer bevestigd.

Woningbouw in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

Vanwege het belang om meer en sneller woningbouw tot stand te brengen is naar de relatie van het plan met deze landelijke ambitie voor versnelling van de woningbouw gevraagd.

Iets minder dan de helft van de gemeenten waarvan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de verslagperiode is opgesteld (ontwerp, vastgesteld, onherroepelijk) geeft aan dat zij met hun plan woningbouw mogelijk maken. Tien respondenten hebben hun woningbouwplannen gekwantificeerd. Deze tien plannen bieden ruimte aan in totaal 12.258 woningen (gemiddeld ruim 1.200 per plangebied). Voor één gebied (Amsterdam Haven Stad) is het de bedoeling dat het aantal voor het totale gebied komt op 40.000 tot 70.000 woningen. De eerste fase, waarop het onherroepelijke plan

betrekking (Sloterdijk I Mediacollege) heeft, bevat 500 woningen. Een tweetal andere gemeenten geeft aan dat wel woningbouw in het plan zit, maar dat het experiment niet bedoeld is om de bouw daarvan te versnellen.

Van de gemeenten die 57 plannen in voorbereiding hebben, heeft veruit het grootste deel (40) niet als doel om de woningbouw te versnellen. Dat antwoord past bij de karakteristiek van tal van de projectgebieden, zoals een bedrijventerrein, het buitengebied van een gemeente of een bestaande woonwijk. Vijf van de gemeenten die versnelling niet als belangrijk doel zien, antwoorden dat het plangebied wel woningbouw zal bevatten. De 14 projecten waar versnelling wel een belangrijk oogmerk is zijn te verdelen in tien projecten die samen ruim 8.000 woningen willen bouwen (gemiddeld 800 per gebied) en vier projecten die nog geen aantal opgeven.

Milieueffectrapportage in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

Iets meer dan de helft van de gemeenten met een opgesteld bestemmingsplan (ontwerp, vastgesteld, onherroepelijk) hebben een Milieueffectrapport (MER) opgesteld. Zoals de onderstaande tabel 34 aangeeft maakt van de projecten in voorbereiding een minderheid een MER om het plan te onderbouwen.

Tabel 34 MER bij de bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte in voorbereiding.

Kenmerk	Antwoord	Aantal gemeenten
De gemeente stelt een MER op voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	Nee	30
	Ja	18
	(nog) niet duidelijk	9

Integraliteit van het plan

Zeer veel van de experimenterende gemeenten zien een verband tussen het experiment en het vergroten van de integraliteit van het plan. Tabel 35 geeft een indruk van de reacties van de gemeenten op vragen hierover.

Wat betreft de inhoud gaat integraliteit volgens de contactpersonen vooral over het betrekken van alle onderwerpen die in het plangebied spelen en het bij elkaar brengen van de deskundigen op de verschillende vakgebieden. De waarde van een integrale benadering is volgens een aantal gemeenten dat hierdoor wat meer afstand wordt genomen van de details en meer rekening wordt gehouden met de bredere omgeving van het plangebied en met de opgave die daar speelt. Enkele gemeenten zien de beschikbaarheid van alle relevante informatie (met één muisklik alles zichtbaar) als een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van meer integraliteit. De grote nieuwe opgaven (zoals energietransitie en klimaatadaptatie) spelen in zeker tweederde van de plannen een rol. Waar dat concreet is uitgewerkt gaat het vooral om energie- en watergerelateerde

maatregelen. Voor de projecten in voorbereiding is veelal de intentie uitgesproken en/of de bestuurlijke opdracht verstrekt om duurzaamheid prominent op de agenda te zetten. Uit de reacties blijkt dat in ruwweg een kwart van de projecten de energietransitie / klimaatadaptatie geen bijzondere aandacht krijgt. Het gaat daarbij onder meer om projecten, waarvan de voorbereiding al een paar jaar geleden is gestart.

Voor de werkwijze betekent integraliteit vooral veel overleg voeren op traditionele wijze en soms met nieuwe werkvormen. De aanpalende (overheids)diensten worden massaal geraadpleegd over het op te stellen plan. Uit de antwoorden blijkt dat waterschap, omgevingsdienst, provincie of GGD actief bij de planvorming in tal van gemeenten zijn betrokken. Uit een groot deel van de antwoorden kan echter niet goed worden opgemaakt of het betrekken verder gaat dan het gebruikelijke Bro-overleg, waarin een reactie wordt gevraagd op een opgesteld plan. Opvallend punt is dat de gemeenten die gevraagd zijn met hun plan expliciet noemen dat de werkwijze in de uitvoering met plantoetsers aangepast wordt.



Buitengebied Woerden

De vraag naar de instrumenten van de Chw, die bijdragen aan de integraliteit, wordt gevarieerd beantwoord. De verbreding van het oogmerk (van ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving)

wordt vrij algemeen als een winstpunt gezien. Verder worden vrijwel alle onderdelen van de verbrede reikwijdte een of enkele keren genoemd, zoals het overzicht aangeeft.

Tabel 35 Opmerkingen van de gemeenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte over integraliteit.

Integraliteit in het experiment	Opmerkingen van de deelnemende gemeenten	Opmerkelijk
Voor de inhoud van mijn plan betekent integraliteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Alle disciplines betrekken, naar inhoud en proces (56 x) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder gedetailleerd kijken en meer de context bezien (7X) • Met één muisklik kunnen zien welke regels op een perceel gelden (3x)
In het plan zijn grote nieuwe opgaven zoals voor energietransitie en klimaatadaptatie opgenomen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / nog niet (22 x) • Ja, met aandacht voor energie, en klimaatadaptatie en soms gezondheid (49x) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooral bij de projecten in voorbereiding is de aandacht nog vooral een intentie (21 x) • Landelijke regels kunnen beperkend werken (1x)
Voor de werkwijze bij het opstellen van het plan betekent integraliteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Veel overleg en afstemming met de collega's van alle disciplines (46 x) • Ook met externe partijen overleggen (24 x) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor vastgestelde plannen: andere manier van werken in de uitvoering (5x) • Niets; extern adviseur stelt plan op (2x)
De GGD, omgevingsdienst, waterschap zijn betrokken	<ul style="list-style-type: none"> • Ja (45 x) • Beperkt (18 x) • Nee of nog niet (3x) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen goed beeld of diensten actief aan het plan werken of reactief commentaar leveren
Het gaat om de volgende instrumenten:	<ul style="list-style-type: none"> • Oogmerk van het plan is de fysieke leefomgeving (en niet langer alleen een goede ruimtelijke ordening) (33x) • Langere planhorizon (10x) • Flexibiliteit, o.a. open normen (8x) • Weet nog niet (8x) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote spreiding aan antwoorden: o.a. integreren verordeningen, onderzoek doorschuiven, kostenverhaal, vrije vormvereisten • Oefenen leren werken met andere instrumenten, met integratie en participatie

Open norm voor meer flexibiliteit

Het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geeft de mogelijkheid om open normen in het bestemmingsplan op te nemen, waarin voor de betekenis / inhoud wordt verwezen naar een beleidsregel van de gemeente. Het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld als planregel stellen dat de hoogte van een bouwwerk moet passen in de omgeving, waarbij de duiding daarvan is uitgewerkt in een beleidsregel. In die beleidsregel legt het gemeentebestuur vast welke hoogte in welk type gebied passend is. Bijvoorbeeld in het centrum niet hoger bouwen dan de historische kerktoren en in woonwijken een maximaal aantal bouwlagen.

Constructie van de open norm met beleidsregel vraagt aandacht / toetsmoment schuift naar achteren

Een beleidsregel van Raad of College heeft op zichzelf geen bindende werking voor burgers en bedrijven. De bindende werking ontleent de beleidsregel aan de opname van een open norm in het bestemmingsplan, waarin op een juiste wijze naar de beleidsregel wordt verwezen. De constructie van open norm en beleidsregel luistert nauw. De gemeente moet daar aandacht aan besteden (zie ook artikel 7c, lid 6 en 7 van het Besluit uitvoering Chw).

Het opnemen van een open norm met verwijzing naar een beleidsregel heeft ook gevolg voor de toetsing in een beroepszaak. Het moment waarop de redelijkheid van de gestelde norm wordt getoetst schuift naar achteren. In een regulier plan (zonder open norm) vindt de toets van de redelijkheid van planregels plaats in een beroep tegen het vastgestelde bestemmingsplan. De beleidsregel maakt echter geen deel uit van het bestemmingsplan met een open norm. De toets naar de redelijkheid van de in de beleidsregel opgenomen norm kan nu pas aan de orde komen bij een beroepszaak over een verleende vergunning. Dat is op een later moment dan nu het geval is.

Zoals in tabel 36 is te zien gebruiken de gemeenten, die een plan in procedure hebben gebracht, voor 60% het systeem van open normen wel en voor 40% niet. Van de plannen in voorbereiding sluit slechts een gemeente de toepassing van open normen uit. De andere gemeenten zijn vrijwel zeker dat ze het systeem gaan toepassen, of hun plan is nog niet ver genoeg ontwikkeld om daar een uitspraak over te kunnen doen.

Als reden om het systeem toe te passen wordt door vrijwel alle gemeenten gewezen op de flexibiliteit die het systeem oplevert. Uit de toelichting die vrij veel gemeenten geven blijkt dat zij daarbij in meerderheid denken aan de flexibele manier waarop nieuwe beleidsinzichten van de gemeente door kunnen werken in het bestemmingsplan. Zeker bij de toegestane lange planhorizon van een plan (tot 20 jaar) is het heel prettig dat nieuwe inzichten van het gemeentebestuur op een directe manier gekoppeld zijn aan het bestemmingsplan. Deze constructie houdt het plan actueel. Als bijvoorbeeld over enige tijd de karakteristieken van de mobiliteit veranderen, dan kunnen de nieuwe inzichten daarover via de band van de beleidsregel onderdeel worden van het vastgestelde bestemmingsplan. Afhankelijk hoe dat in het plan geregeld is, kan de beleidsregel door het college of door de raad worden aangepast

(welstandsregels moeten altijd door de raad worden vastgesteld). In elk geval is het geen bestemmingsplanwijziging die open staat voor zienswijzen en beroep. Dat maakt het actueel houden van het plan relatief eenvoudig en snel.

Een groot deel van de gemeenten wijst ook op de flexibiliteit bij de toepassing van het systeem in een concreet geval. De open norm kan toegang geven tot een beleidsregel die een afweging mogelijk maakt op kwaliteit, het systeem maakt maatwerk mogelijk, kan ervoor zorgen dat niet op details maar op (ontwerp)principes wordt geoordeeld en kan activiteit bij de initiatiefnemer uitlokken. Of dit gebeurt zal overigens afhangen van de manier waarop de gemeente de beleidsregels formuleert. Een beleidsregel kan op zich heel gesloten en kwantitatief zijn. Het brede scala aan onderwerpen dat gemeenten als voorbeeld noemen omvat ook kwalitatieve of procesmatige beleidsregels. Denk aan de regel dat een commissie beoordeelt of een activiteit past bij de gewenste dorps sfeer of bijdraagt aan een kwalitatief beschreven gebiedsconcept. Andere beleidsregels zijn meer kwantitatief (maar dat hoeft niet), zoals voor parkeren, bouwhoogten, geluidniveaus en andere milieukwaliteits-eisen. Veel gemeenten denken ook aan het vastleggen in beleidsregels van welstand, beeldkwaliteit of stedenbouwkundige kwaliteit. Een enkele gemeente noemt in dit verband ecologie, kostenverhaal, duurzaamheid, bouwmaterialen en dialoog met de omgeving.

De gemeenten benoemen ook een aantal zorgen bij het opnemen van het systeem met open normen in hun plan. Veruit het meest is genoemd de afweging tussen de verwachte voordelen van de flexibiliteit en het gevolg dat de flexibiliteit kan hebben voor de rechtszekerheid. Daarbij denken de gemeenten aan de eenvoudiger procedure, die met minder waarborgen is omgeven, om de beleidsregels te veranderen in vergelijking tot een wijziging van het bestemmingsplan. Echter ook de meer kwalitatieve aard van de normen, en de daarmee samenhangende interpretatieruimte, noemen ze. Een enkele gemeente relateert de verminderde rechtszekerheid door te wijzen op de vele afwijkingen die thans plaatsvinden op een vastgesteld bestemmingsplan én op waarborgen die gemeenten zelf in hun plan kunnen opnemen: een bandbreedte en toepassingsbereik van de beleidsregels en of zij de bevoegdheid toekennen aan raad of college. Een gemeente wijst er ook op dat een uitgebreid stelsel met beleidsregels de flexibiliteit van een globaal plan weer geheel teniet kan doen. Verder wordt een ervaring gemeld dat het systeem van open normen met beleidsregels onbekend is en dat burgers en bedrijven daarover op zijn minst goed geïnformeerd moeten worden. Een gemeente stelt tot slot dat alleen door het systeem van open normen het mogelijk is geweest om een bestemmingsplan in hun projectgebied op te stellen. Zonder dit flexibele systeem was dat niet gelukt.

Tabel 36 Toepassen van een open normen in het experiment met de verbrede reikwijdte.

	Ja / waarschijnlijk wel	Nee	Nog niet bepaald
Ontwerp- en vastgestelde plannen	14	9	-
Plannen in voorbereiding	34	1	20
TOTAAL	48	10	20

Leerervaringen met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Tot slot is gevraagd om leerervaringen te geven. De uitspraken van de contactpersonen zijn in de tekstkaders naar onderwerp gerubriceerd weergegeven, onderscheiden naar projecten met een opgesteld plan en plannen in voorbereiding.

De contactpersonen zijn vaak positief over de 'verbrede reikwijdte' omdat het experimenteren ruimte schept en uitnodigt om ingesleten paden te verlaten. Daarbij ontstaan nieuwe verhoudingen en inzichten. De nieuwe ervaringen worden graag doorgegeven aan anderen. De gemeente en de mensen die daar werken bereiden zich met het experiment doelbewust of als bijvangst voor op de komst van de Omgevingswet: andere juridische regels en vooral een andere werkwijze. De leerervaringen hebben betrekking op instrumenten (werken met open normen, flexibiliteit in het plan, digitaal stelsel), op de wijze waarop de omgeving en andere overheden worden betrokken (participatie) en op de interne samenwerking (integraal werken). Overigens zijn er ook tegenvallers te noteren en waarschuwingen te geven. Niet alles lukt en het experimenteren vraagt vaak extra inspanning van de betrokkenen. Wat echter overheerst in de statements is betrokkenheid en enthousiasme.

Leerervaringen bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (ontwerp of vastgesteld / onherroepelijk plan)

Cultuurverandering en interne betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Het experiment geeft inzicht in de toekomstige Omgevingswet en draagt bij aan de cultuurverandering in de organisatie. • Intern helpt een breed samengestelde ‘omgevingstafel’ om plannen integraal te beoordelen. De tafel voorkomt dat alleen de plantoetsers alle sectoradviezen afwegen. • Succesfactor is de brede betrokkenheid van ambtelijke collega’s en bestuurders. Wel is meer tijd nodig en vergt de technische aard van de experimenteerimte veel uitleg.
Raad	<ul style="list-style-type: none"> • Het betrekken van raad en college is nodig – dat doen wij met een actieve werkvorm, waarin ze zich in de rol van bijvoorbeeld een vergunningverlener verplaatsen. • Dat het plan veel regelt heeft veel zienswijzen opgeleverd met politieke discussies op detailniveau. In plaats van kaders op hoofdlijnen is de raad diep de inhoud in getrokken.
Extra tijd en kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Als pionier maakt je extra kosten, waar ook anderen van kunnen profiteren. De gemeente zet al wel een stap naar de toekomst
Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Een leerervaring is het inbrengen van maximale flexibiliteit – dat is nodig voor een plan met lange looptijd, zeker omdat het plan betrekking heeft op een technische sector die onderhevig is aan innovatie. • De wens voor meer flexibiliteit is losgelaten vanwege de laddertoets en bezwaren uit de omgeving.
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Bij brede participatie is het kennisniveau van de deelnemers heel verschillend – maak daarom verschillende groepen. • Wij hebben met een groot deel van de indieners van zienswijzen een gesprek gehad – dat heeft zeer bijgedragen aan het draagvlak. • In het experimentgebied bestond nog geen bestemmingsplan. Het experiment heeft het gesprek met de eigenaar/ontwikkelaar op gang gebracht. In het resultaat is de verbrede reikwijdte overigens zeer beperkt toegepast.
Uitvoerbaarheid plan	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestemmingsplan is een vrij ‘absoluut’ plan dat zich lastig laat wijzigen: toets vooraf goed op praktische uitvoerbaarheid. • Onbekendheid met de experimentele regels én de wens om een onherroepelijk plan te maken leiden tot voorzichtigheid.
MER	<ul style="list-style-type: none"> • De ervaringen met een ‘dynamisch’ MER bij het opstellen van het plan zijn positief; de monitoring bij de uitvoering is nog een vraagteken.
Transformatie	<ul style="list-style-type: none"> • De dynamiek in het gebied maakt de verlengde looptijd van het plan essentieel. De verlengde looptijd maakt organische gebiedsontwikkeling mogelijk. • Voor de organische transformatie is het experiment met het kostenverhaal essentieel
Kijk vooruit	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de start (2016) hebben wij uitvoerig discussie gevoerd over het opnemen van duurzaamheidseisen. Toen leek niet veel mogelijk. Nu ziet de wereld er heel anders uit. Les: probeer wat verder vooruit te kijken en het resultaat daarvan in plannen vast te leggen.
PAS	<ul style="list-style-type: none"> • Wij waren een van de eersten die de PAS in het plan opnamen. Dat leverde veel zoekwerk op en overleg. • Uniek is dat ons plan een toestemmingsbesluit is voor de PAS.
Beschermd dorpsgezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben er ruim gebruik van gemaakt dat voor het eerst aspecten van een beschermd dorpsgezicht in het plan passen.
Viewer	<ul style="list-style-type: none"> • De eigen viewer geeft echt meer inzicht; wij betreuren het zeer dat de viewer niet op de website van ruimtelijke plannen past.
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet elke overheid verandert met dezelfde snelheid. Het lukte niet aan de voorkant helderheid te krijgen van de provincie, omdat die nog bezig was met het vormen van haar mening en het opstellen van beleidskaders
Voorbeeldproject	<ul style="list-style-type: none"> • Wij zijn er trots op dat het ministerie, de eigen collega’s, advocatenkantoren en studenten sessies houden waarin ons project centraal staat. Het was dan ook een ongelofelijk leuk project.

Leerervaringen bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (plan in voorbereiding)

Integraal werken	<ul style="list-style-type: none"> • Het valt erg mee dat de betrokkenen zo positief reageren op de nieuwe plansystematiek. Wij steken er veel tijd in om iedereen 'mee te nemen'. Dat dit lukt sterkt ons bij het voortzetten van het experiment. • De integrale werkwijze betekent dat intern en extern met veel meer partijen wordt gesproken. Dat leidt tot veel meer inzicht. • Het bevalt ambtelijk en bestuurlijk goed om samen met de buurgemeente een plan op te stellen. • Twijfel of het 'eenvoudig beter' wordt. Een goede afstemming vergt veel inspanning. De keuzen van de andere overheden beperken de mogelijkheid om ruimte te geven.
Experimenteren	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen al het meedoen aan een experiment maakt dat anderen willen meedoen, meer open staan en minder bang zijn voor fouten. • Het is leuk om te experimenteren. Bewoners, bedrijven, bestuur en collega's waarderen het vanaf het begin betrokken te zijn en inbreng te kunnen leveren. Het kost wel meer tijd. • Juist dat een nieuwe ruimtelijke opgave ontbreekt maakt ons als experiment interessant – wij doen aan praktische kennisopbouw. • Niets werkt zo goed als voorbereiding op de Omgevingswet als een eigen experiment. • Het experiment brengt onzekerheden mee – er is extra inzet nodig om iedereen overtuigd te houden dat doelen bereikt worden. • Het is erg zoeken naar de goede vorm van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De voorbeelden zijn heel divers en de juridische houdbaarheid van de verschillende regelingen is onzeker. Kunnen er handvatten worden gegeven?
Keuzen maken	<ul style="list-style-type: none"> • Bij een groot gebied spelen tal van thema's. Wij hebben gekozen om een paar thema's goed en grondig uit te werken. • Kies voor een experiment een relatief makkelijk gebied of thema en zorg voor een duidelijk doel bij de start.
Planning en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • 'Doen' motiveert mensen. Reserveer verder voldoende tijd, capaciteit en budget; spreek tussentijdse evaluatie af met go/no go keuze. • Wij werken niet met een planning in data, maar aan de hand van procestappen en mijlpalen. Dat geeft ruimte om de juiste dingen te doen. • Buiten de gebaande paden lopen kost extra tijd en geld – maar de nieuwe werkwijze maakt mensen ook enthousiast. • Neem meer tijd dan je van te voren denkt nodig te hebben. Pionieren kost meer tijd, maar je leert er zoveel van: Doen zou ik zeggen. • De inschakeling van een onafhankelijke gebiedsregisseur leidt tot aanmerkelijk soepeler communicatie. • Het proces is complex en moeizaam, het is nog veel zoeken en niet iedereen ligt op een lijn. • De lange doorloop (tweeënehalf jaar) is voor ontwikkelaars en de gemeente niet acceptabel.
Bestuurlijke dynamiek	<ul style="list-style-type: none"> • Smeed het ijzer als het heet is. Na de verkiezingen is een belangrijk fundament (investeringen in de openbare ruimte) onder het plan weggefallen – de intenties van het vorige college/raad waren niet voldoende geborgd.
Interne afstemming	<ul style="list-style-type: none"> • De interne afstemming vergt meer tijd dan vooraf gedacht – maar leidt tot goede discussies en meer draagvlak. • Betrek de collega's vroegtijdig, zodat ze snappen wat er gebeurt en ze hun praktijkervaring kunnen inbrengen.
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet eerst een visie liggen, voordat het bestemmingsplan kan worden opgesteld. Het parallel opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan vraagt op zijn minst om goede afstemming. Toepassing van artikel 7c, lid 13 (delegeren van de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het plan aan het college van B&W) is een optie om het plan in overeenstemming te brengen met de visie.
Flexibel plan	<ul style="list-style-type: none"> • Neem de omgeving mee in het punt dat een flexibel plan onzekerheid met zich meebrengt over wat exact gaat gebeuren. • Met 'ja, mits' kan je ruimte geven aan ontwikkelingen mits die bijdragen aan duurzaamheid, klimaatadaptatie etc. • Hoe bewijs je dat een flexibel plan met doorgeschoven onderzoek toch voldoet aan de eisen van een goede omgevingskwaliteit?
Regels / open normen	<ul style="list-style-type: none"> • Ons credo is 'concreet waar dat moet, loslaten waar het kan'. Dit leidt tot een scherpe ambitie en zo min mogelijk regels. • Knip regelingen op tot het niveau van een object. Dan kan je heel gericht voor een perceel laten zien wat daar geldt. Dat je veel artikelen krijgt is niet erg – de informatie wordt digitaal ontsloten. • Het werken met open normen en beleidsregels geeft veel mogelijkheden voor een robuuster en flexibeler plan. • Het integreren van regelingen is een nuttige, maar tijdrovende klus. Benader het vanuit het oogpunt van de gebruiker.
Digitaal stelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is nog niet beschikbaar / operationeel. • Digitale ontsluiting wordt doorontwikkeld, waardoor het plan beter benaderbaar wordt. • De vernieuwende verbeelding levert hoofdbreken op – er zijn geen goede voorbeelden elders waarop wij kunnen terugvallen.

Participatie

- Onderschat het participatieproces niet – het is meer dan een paar inspraakavonden organiseren.
 - Beoordeel bij de start welke partijen betrokken moeten worden en hoe je mensen betrokken houdt bij het plan.
 - Mensen staan open voor een andere vorm van participatie – maar hoe houd je ze betrokken tussen bijeenkomsten?
 - Het participatieproces leidt tot een beter plan; de omgeving vraagt wanneer het tot realisatie komt. Dat is niet altijd het geval.
 - Het actief betrekken van verschillende partijen levert direct meerwaarde – mensen leren van elkaar.
 - Het dialoogtraject met werkateliers levert veel input doordat reële casussen zijn besproken.
 - Participatie via een Facebookpagina heeft goed gewerkt – burgers reageerden ook op elkaars inbreng.
 - We begonnen als juridisch experiment, maar al snel bleek dat het niet kon zonder met participatie te experimenteren.
 - Het intensieve contact met burgers en bedrijven moet niet ten koste gaan van de interne communicatie.
-



Gemeente Doesburg, Logistiek Ecopark IJsselvallei, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

9 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied

Het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele gemeentelijke grondgebied komt van alle Chw-experimenten het meest in de buurt van het omgevingsplan uit de toekomstige Omgevingswet. Een gemeente is inmiddels gestopt. Geen van de overige 19 deelnemers heeft al een gemeentebreed plan gereed, wel hebben de gemeenten Utrecht en Dalfsen een parapluplan voor een facet (respectievelijk parkeren / woningvorming en duurzaamheid) vastgesteld en de gemeente Amersfoort heeft een plan voor enkele deelgebieden afgerond. De gemeenten Breda en Deventer zijn op weg met deelplannen. Dit hoofdstuk beschrijft de voorbeelden in Amersfoort, Breda en Deventer.

Het maken van een gemeentebreed plan in één keer blijkt een forse opgave. Drie gemeenten willen het plan in één keer vaststellen, zestien gemeenten in fasen. Deze gemeenten doen stapsgewijs kennis en ervaring op. De informatievoorziening vraagt veel aandacht en vormt een opgave die alle gemeenten te wachten staat in de aanloop naar de Omgevingswet. Dit hoofdstuk verkent deze materie.

9.1 Een overzicht van het experiment

Vooruitlopen op het omgevingsplan

De gemeenten die één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor hun hele grondgebied voorbereiden lopen bij uitstek vooruit op het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het nieuwe plan is niet bedoeld voor het realiseren van een nieuwe ontwikkeling in een min of meer geïsoleerd projectgebied, maar is -net als het omgevingsplan- in beginsel het allesomvattende fysieke plan voor het hele gemeentelijke grondgebied. De gemeenten die hun hele grondgebied voor het experiment hebben aangemeld, willen al ervaring opdoen met een nieuwe manier van werken. Ze zien het experiment als een logische tussenstap in de voorbereiding naar de komst van de Omgevingswet. Het gaat niet alleen om nieuwe juridische mogelijkheden uit te proberen, ook willen de gemeenten werken in de 'geest' van de Omgevingswet, met thema's als participatie en integratie.

Deze directe opstap naar het omgevingsplan maakt dat het experiment voor het hele grondgebied in een afzonderlijk hoofdstuk van deze Voortgangsrapportage worden besproken. De juridische impact wijkt niet af van wat in hoofdstuk 8 is beschreven over de toepassing van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in deelgebieden. Echter de gemeentebrede aanpak maakt dat de gemeenten meer oog hebben voor de gevolgen voor hun beleid, organisatie en voor de informatievoorziening. Een extra factor is ook de omvang van het werk. Voor een klein plangebied is het nog mogelijk om te improviseren, voor het hele grondgebied is een structurele aanpak nodig. Ook is de inhoud wat afwijkend, omdat

bij een gemeentebrede aanpak over het algemeen in het overgrote deel van het plangebied geen majeure ontwikkelingen zijn voorzien. De communicatie met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere overheden én de eigen gemeenteraad is voor een dergelijke beheersituatie anders dan in een dynamisch ontwikkelgebied, waar nieuwe activiteiten worden overwogen en vaak over grote financiële investeringen wordt besloten.

De fase van voorbereiding en besluitvorming

Uit de voorbereiding van de plannen blijkt dat er heel wat komt kijken om het hele grondgebied met een nieuwe planvorm te

beleggen. De betrokkenen hebben veel tijd nodig om de nieuwe aanpak in de vingers te krijgen. Tabel 37 geeft een overzicht over de twintig gemeenten die een experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor hun hele grondgebied voorbereiden. De eerste gemeenten zijn gestart in 2014 en toch is na vier jaar experimenteren nog nergens een geheel nieuw gebiedsdekkend plan in procedure gebracht. Eén gemeente is vanwege een herindelingsprocedure gestopt met de voorbereiding.

Tabel 37 Overzicht stand van zaken van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied van de gemeente (okt/nov 2018).

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	Facet Bp onherroepelijk	Deelgebied Bp vastgesteld	In voorbereiding	Beëindigd	Totaal
Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele gebied (7g)	2*	1*	16	1**	20

* Deelgebied: gemeente: Amersfoort vastgesteld

** Bussum was bezig één bestemmingsplan voor het hele grondgebied op te stellen. Na de herindelingsprocedure van de gemeente (nu gemeente Gooise Meren) is het project beëindigd.

De tabel suggereert dat drie gemeenten al geslaagd zijn in hun voornemen om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor hun hele grondgebied tot stand te brengen. Voor deze plannen geldt echter dat het nog niet om een volledig op het experiment gestoeld plan voor het hele grondgebied gaat. In de gemeente Dalfsen beslaat het onherroepelijke plan wel het hele grondgebied, maar de verbrede reikwijdte heeft alleen betrekking op een aanvulling voor duurzaamheid, die is toegevoegd aan de reguliere bestaande plannen voor het buitengebied en voor de kernen. De gemeente Utrecht heeft een plan voor het hele grondgebied opgesteld, waarin de verbrede reikwijdte is toegepast op een parapluplan met algemene regels voor bouwen en gebruik. De gemeente Amersfoort heeft, als eerste stap, voor de deelgebieden Amersfoort-Zuid en Kattenbroek in september 2018 een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld.

Niet in de tabel is opgenomen dat de gemeenten Urk, Soest en Venlo hun aanwijzing tot experiment voor het hele grondgebied hebben benut in een beperkt gebied. Die toepassing staat echter niet in het teken van het gemeentebrede experiment. De gemeente Urk heeft voor het gebied Schokkerhoek een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld. Dit gebied is tevens aangewezen als ontwikkelingsgebied, maar van dat instrumentarium is geen gebruik gemaakt. De gemeentebrede aanpak is nog in voorbereiding. Voor Soesterberg-Noord in de gemeente Soest is een bestem-

mingsplan-plus met verbrede reikwijdte van kracht. Dit plan is uitvoerig besproken in hoofdstuk 2 en telt in de statistiek mee als bestemmingsplan-plus (hoofdstuk 6). De gemeente Venlo heeft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld voor een klein deelgebied Erkenkamp³⁸. Dit plan heeft geen betekenis voor de gebiedsbrede aanpak in de gemeente Venlo.

Dit hoofdstuk gaat verder in op de resultaten en de voorbereiding van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied. In paragraaf 9.2. volgt een algemene karakteristiek van deze plannen, paragraaf 9.3 diept de digitale informatievoorziening uit en paragraaf 9.4 beschrijft als voorbeeld de plannen in Amersfoort (vastgesteld plan Amersfoort-Zuid en Kattenbroek), in Breda (voorbereiding Breda-Zuidwest) en in Deventer (voorbereiding bebouwd gebied).

9.2 Karakteristiek van het experiment

Aan de twintig experimenterende gemeenten is gevraagd hoe zij de voorbereiding van hun plan aanpakken, wat kenmerken zijn van hun plan en welke leerervaringen zij hebben opgedaan.

³⁸ Het gebied Erkenkamp in de gemeente Venlo was in 2016 het eerste gebied met een onherroepelijk bestemmingsplan met verbrede reikwijdte - zie de Voortgangsrapportage 2016-2017 blz 41.

Groeipad: deelgebieden, parapluplan of direct gemeentebreed

Van de 20 gestarte projecten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied zijn 19 gemeenten nog bezig met de voorbereiding van hun plan. Eén gemeente is daarmee gestopt. Zoals de tabel 38 aangeeft beginnen de meeste gemeenten met een plan voor een deel van het grondgebied, waarna in meer of minder stappen het hele grondgebied kan worden belegd. Een paar gemeenten maken voor een bepaald onderwerp een parapluplan,

dat wordt toegevoegd aan de vigerende reguliere plannen of dat voor dat onderwerp in de plaats treedt van de bestaande plannen. Vier gemeenten bereiden direct voor het hele grondgebied één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor. Zoals in de Voortgangsrapportage 2016-2017 al is vermeld zijn er ook nog variaties. De gemeente Deventer bijvoorbeeld kent geografische deelgebieden en bundelt alle verordeningen niet in het bestemmingsplan, maar in een apart gemeentebreed document.

Tabel 38 Totstandkoming van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied.

Via geografische deelplannen	Met parapluplannen (toevoegingen aan bestaande plannen)	Direct één plan
14	2	3*

* gemeenten Lopik, Stadskanaal en Veere

Van de gemeenten die hun gemeentebrede plan in geografische delen knippen worden in paragraaf 9.4 drie voorbeelden besproken. De toevoeging van duurzaamheid aan bestaande plannen in de hele gemeente Dalfsen is beschreven in de Voortgangsrapportage 2016-2017. De gemeente Utrecht volgt een wat ander groeipad.

De gemeente Utrecht onderkent dat onder de Omgevingswet alle vigerende bestemmingsplannen en beheerverordeningen samen het eerste omgevingsplan van de gemeente Utrecht gaan vormen. Om dat samengeraapt plan goed te laten werken is uniformering van de regels in de bestaande plannen en verordeningen nodig. Daar werkt de gemeente stapsgewijs naar toe. In het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Algemene regels over bouwen en gebruik' staan regels die in de plaats treden van alle vergelijkbare regels uit de onherroepelijke bestemmingsplannen in de gemeente Utrecht. De gemeente vindt het overigens een lacune dat de Chw niet ook op de beheerverordeningen van toepassing is.

Parapluplan in de gemeente Utrecht

In het parapluplan regelt de gemeente het parkeren en de woningvorming en omzetting. Met de regeling over parkeren brengt de gemeente met een open norm de koppeling aan met het (actuele) beleid van de gemeentelijke Nota Parkeernormen Fiets en Auto.

De regeling over woningvorming en omzetting komt voort uit nadelige invloed die kamerverhuur kan hebben op de leefbaarheid in de omgeving. Het plan regelt dat het veranderen, vervangen of vergroten van een woning niet leidt tot omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte of tot de vorming van een extra woning.

Burgemeester en wethouders kunnen, met verwijzing naar een beleidsnota, na toepassing van een leefbaarheidstoets, van dit verbod afwijken.

Vertraging

De gemeenten zijn wat optimistisch over de voortgang van de planvoorbereiding. Zoals tabel 39 aangeeft is de planning vaak vertraagd ten opzichte van de vorig jaar voor de Voortgangsrapportage afgegeven verwachting.

Tabel 39 Voortgang bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied (ten opzichte van de afgegeven planning in de Voortgangsrapportage 2016-2017).

Volgens de planning	Met vertraging	Niet goed vast te stellen / geen antwoord
2	13	4

De redenen die de gemeenten geven voor de vertraging is opvallend vaak dat de kennis en personele capaciteit verdwijnt door een wisseling van bijvoorbeeld de projectleider of dat de organisatie onvoldoende menskracht beschikbaar heeft. Het afstemmen met collega's en het verkrijgen van intern draagvlak wordt ook een aantal keren genoemd. Het kost diverse gemeenten meer tijd dan verwacht om de inhoud op orde te krijgen. Ook is de afstemming met de omgevingsvisie soms tijdrovend. Een ander punt voor vertraging is de afstemming met andere overheden of de organisatie van

participatie van belanghebbenden. Tabel 40 geeft het hele overzicht.

Tabel 40 Redenen voor vertraging van de gemeenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied.

Reden voor vertraging	Aantal gemeenten (meer antwoorden mogelijk)
Personele en organisatorische redenen (zoals vertrek personen) en beperkte prioriteit en menskracht	9
Inhoudelijke complexiteit	5
Afstemming met de omgevingsvisie	3
Werken aan intern draagvlak	3
Werken aan extern draagvlak en participatie	4

Omgevingsvisie, m.e.r. en woningbouw

Tabel 41 bevat informatie over de relatie van het experiment met een omgevingsvisie, milieueffectrapportage en woningbouw.

In de Omgevingswet is scheiding en samenhang aangebracht tussen een document waarin de gemeente een visie ontvouwt (omgevingsvisie) en een document met de juridische regels (omgevingsplan). In het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is de relatie tussen visie en plan in negen gemeenten aangebracht, waarbij drie gemeenten een soort parallel proces bewandelen. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt in diverse gevallen niet afgestemd op de nieuwe visie. Dat is zeker het geval in de gemeenten waar het experiment grotendeels of

geheel is beperkt tot het beleidsneutraal overzetten van de vigerende plannen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Door te werken met open normen die ingevuld worden met beleidsregels, kan nieuw gemeentelijk beleid overigens weer wel in het opgestelde plan doorwerken.

De meeste gemeenten voeren geen milieueffectrapportage uit om keuzen te onderbouwen in het plan. Bij een beleidsneutrale omzetting van bestaande plannen en in plangebieden met een conserverend plan is daar ook weinig reden voor.

Het kabinet streeft na, de woningbouw te versnellen. Voor de meeste gemeenten is het gemeentebrede experiment geen logisch aangrijpingspunt voor die versnelling. Vier gemeenten zien dit wel als nevendoel van hun plan.

Tabel 41 Samenloop met een visie, m.e.r. en versnelling woningbouw.

Kenmerk	Antwoord	Aantal gemeenten
De gemeente stelt een omgevingsvisie op	• Voorafgaand aan het bestemmingsplan	6
	• Parallel aan het bestemmingsplan	3
	• Nee / niet duidelijk	10
De gemeente stelt een MER op voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	• Nee	13
	• Ja	2
	• (nog) niet duidelijk	4
Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is bedoeld om woningbouw te versnellen	• Nee	15
	• Ja dat is een (neven)doel	4

Integraliteit en open normen

Niet alle gemeenten kunnen al een reactie geven op vragen over integraliteit en het toepassen van open normen in hun plan (zie tabel 42). Voor zover daar wel zicht op bestaat verstaan de meeste gemeenten onder integraliteit dat een breed scala aan disciplines is betrokken bij het opstellen en/of dat de verordeningen in het plan worden opgenomen. Een klein deel van de gemeenten gaat uit van een beleidsneutrale omzetting van de bestaande plannen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en ziet om die reden niet meer integraliteit ontstaan in hun bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bij die beleidsneutrale omzetting hoort ook dat grote nieuwe opgaven maar beperkt in de plannen een plek krijgen. Voor de werkwijze betekent integraliteit overleg en afstemming binnen

de gemeenten en met de professionele partijen. Nog maar in beperkte mate wordt de integraliteit vertaald naar participatie en het betrekken van belanghebbende partijen. Een gemeente noemt daarvoor als reden, dat de eerste stap moet zijn om de eigen organisatie mee te krijgen. Vanuit juridisch / instrumenteel oogpunt zijn de verbrede grondslag van het plan van belang, het opnemen van verordeningen en de koppeling aan het beleid via het systeem met open normen. Een enkele gemeente stelt dat niet het juridische aspect voorop staat, maar de werkwijze en het aanpassen van de cultuur.

Tabel 42 Opmerkingen van de gemeenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied over integraliteit.

Integraliteit in het experiment:	Opmerkingen van de deelnemende gemeenten
Voor de inhoud van mijn plan betekent integraliteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Alle disciplines betrekken /verordeningen en beleidsregels samenvoegen (8x) • Niet veel omdat het plan beleidsneutraal de bestaande regels overneemt (3x)
In het plan zijn grote nieuwe opgaven zoals voor energietransitie en klimaatadaptatie opgenomen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / nog niet (11 x) • Ja, op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> • duurzaamheid (2 x) • water / klimaat (4x) • gezondheid (1x)
Voor de werkwijze bij het opstellen van het plan betekent integraliteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Veel overleg en afstemming met de collega's van alle disciplines (11 x) • Ook met externe partijen overleggen (5 x)
De GGD, omgevingsdienst, waterschap zijn betrokken	<ul style="list-style-type: none"> • Ja (11 x) • Nee of nog niet (5x)
Het gaat om de volgende instrumenten:	<ul style="list-style-type: none"> • Oogmerk van het plan is de fysieke leefomgeving (en niet langer alleen een goede ruimtelijke ordening) (8x) • Integreeren van verordeningen (3x) • Het gaat meer om de cultuur dan om de juridische regels (3x) • Koppeling aan beleid (via open normen) • Betere toegankelijkheid doordat de SVBP mag worden losgelaten

Tabel 43 laat zien dat niet alle gemeenten open normen gaan toepassen en dat een aantal daar nog over denkt. Iets minder dan de helft van de gemeenten ziet in de open norm een handig instrument om meer flexibiliteit te verkrijgen en/of koppeling aan te brengen met het actuele (zich ontwikkelende) gemeentelijk beleid. Een gemeente noemt ook ervaring op te willen doen met dit type instrument als motief. Enkele gemeenten zien dat dit instrument

tot discussie leidt over rechtszekerheid versus flexibiliteit. Daarbij wordt gesteld dat een open norm beter past bij ontwikkelgebieden en gesloten normen bij beheergebieden. Met name in plannen die gaan over beheergebieden lijken burgers en bedrijven voorkeur te geven aan de zekerheid en houvast van vaste normen. Gemeenten zien dan af van de toepassing van open normen.

Tabel 43 Toepassen van open normen in het experiment met de verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied.

Wel toepassing open normen	Geen toepassing open normen	Nog niet bepaald
8	5	6

Leerervaringen

Tot slot is gevraagd om leerervaringen te geven. Deze zijn in het tekstkader opgesomd.

Leerervaringen bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied

Vorbereiden op de Omgevingswet	<ul style="list-style-type: none">• Het maken van het Chw-plan is een tussenfase – straks onder de Omgevingswet moet het allemaal weer anders• Het experiment zorgt er voor dat wij ons beter zijn gaan afvragen wat de Omgevingswet voor ons gaat betekenen.• Om met de Omgevingswet te leren werken is de aanpak belangrijker dan het juridische instrumentarium van het experiment.
Andere kijk	<ul style="list-style-type: none">• Het experiment geeft de gelegenheid om de bestaande plannen (die vooral een opstapeling zijn van oude beleidskeuzen) met een frisse blik te bekijken – zijn de keuzen nog logisch in de huidige tijd?• Experimenteren dwingt tot gemeentebreed denken.• Echt dereguleren vraagt veel tijd. Waardevol is het tot stand brengen van breed gedragen uitgangspunten als basis .• De praktijk is weerbarstig.• Wij gaan het experiment aan omdat de gemeente het zelf wil, niet vanwege het rijksbeleid of de wet.
Normen	<ul style="list-style-type: none">• Gesloten normen hebben een enorme meerwaarde.
Beherende plannen	<ul style="list-style-type: none">• De nadruk ligt teveel op ontwikkelgerichte plannen – terwijl het grootste deel beherende omgevingsplannen zijn. Hoe kan je dat op een evolutionaire manier benaderen?• Kan de beheerverordening ook onder het experiment worden gebracht?
Ondersteuning Rijk	<ul style="list-style-type: none">• Voor een kleine tot middelgrote gemeente is dit project een grote en kwetsbare opgave. Ondersteuning vanuit het Rijk is welkom.

9.3 Het gebruik van informatie in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte³⁹

Een complexe informatievraagstuk

Het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte betreft onder meer de wijze van publicatie van het plan. Het is de gemeenten toegestaan om met een eigen viewer (de toegang tot de kaart en de regels van het plan) af te wijken van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP 2012), mits een link naar ruimtelijkeplannen.nl wordt aangebracht.

Achter deze -op het oog zeer eenvoudige en ingeperkte- experimenteerruimte gaat een complex informatievraagstuk schuil, dat zich uitstrekt van technologie (ict), de inrichting van de gemeentelijke organisatie, investeringen in tijd en geld, de toegang tot kennis voor burgers en bedrijven tot de inhoud van beleid- en regelgeving. Veel van de gevraagde gemeenten plaatsen de vernieuwingen rond 'informatie' in het licht van de Omgevingswet. Ook in dit opzicht is het experiment onder de Chw te beschouwen als vingeroefening in de voorbereiding op de inwerkingtreding daarvan. De vragen rond het gebruik van informatie komen vooral naar voren bij de

gemeenten die een gemeentebreed experiment uitvoeren. Immers in deze gemeenten is de toepassing van de verbrede reikwijdte niet beperkt tot een projectgebied, maar gaat het uiteindelijk om toepassing en doorwerking in de hele gemeente. Juist deze gemeenten komen bij het experiment al zoveel vragen tegen rond de informatieverzameling, -verwerking en -verstrekking dat ze de redenering omdraaien. Het experiment doet meer dan het agenderen van een te zijner tijd op te lossen informatievraagstuk. Zij spreken uit dat als een gemeente het informatievraagstuk in 2018 / 2019 niet serieus en grondig heeft aangepakt, die gemeente in 2021 onvoldoende voorbereid is op de Omgevingswet.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan zijn in de kern juridische documenten, waarin de gemeente het beleid voor de fysieke leefomgeving in formele regels vastlegt. Het plan is ook te beschouwen als een informatieproject met de hiervoor genoemde veelsoortige en complex met elkaar verband houdende vraagstukken.

De basis: kiezen uit topografie, eigendom, adressen, waarde

Om te beginnen is er de geografische basis -de inventarisatie van de fysieke werkelijkheid-, die als onderlegger wordt gebruikt voor het

³⁹ Deze tekst is gebaseerd op een kennisbijeenkomst gehouden op 11 december 2018 in de stadsschouwburg te Deventer met deelname van Rob Goris en Kevin Vermeulen (gemeente Breda), Gerard Huttinga en Henk Boets (gemeente Stadskanaal), Rick Keim en Suzanne Hendriks-Klaver (gemeente Deventer) en Odile de Man (gemeente Soest). Input is ook geleverd door Joop Voortman van de gemeente Rijssen-Holten.

plan. De gemeente Deventer heeft de beschikbare registraties van de topografie, van adressen en gebouwen, van eigendomsgrenzen en van de grondslag voor de onroerend-zaak-belasting over elkaar heen gelegd (zie kader). Dan komen tal van verschillen en grensvallen naar voren. Gemeenten gaan daar verschillend mee om: ze stappen daar nog even overheen, ze leggen vragen neer bij de beheerders van die registraties en/of ze maken zelf een keuze voor zowel een van de registraties als voor het oplossen van de verschillen. De gemeente Deventer gaat in haar plannen uit van de kadastrale eigendomsgrenzen (BRK), Soest gebruikt de topografische kaart van ruimtelijkeplannen.nl. De gemeente Rijssen-Holten heeft de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) als basis genomen, omdat die het meeste detail bevat. Vervolgens heeft deze laatste gemeente de kaart van het bestaande bestemmingsplan en de kadastrale kaart in een viewer over deze topografische basis heen gelegd. Waar de geometrie van de BGT afwijkt van het bestaande bestemmingsplan, is een 'escapevlak' in de viewer aangemaakt. Voor elk 'escapevlak' is vervolgens door de planoloog en jurist een keuze gemaakt om wel of niet af te wijken van de BGT.

Pilot beter benutten van basisregistraties

De gemeente Deventer heeft de gegevens van recente luchtfoto's, de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), de BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie), de WOZ (Waardering Onroerende Zaken) en de BRK (Basisregistratie Kadaster) in een pilot over elkaar gelegd⁴⁰. Daaruit blijkt dat veel werk nodig is om alle gegevens te laten voldoen aan de drie B's: Betrouwbaar, Beschikbaar en Bruikbaar. Voor de publicatie van een ruimtelijk plan op ruimtelijkeplannen.nl moet uitgegaan worden van de BGT. Door de feitelijke topografische situatie van de BGT als uitgangspunt te nemen, kan echter een foutief beeld ontstaan. De (perceels)grenzen, die gebruikers zelf hebben aangebracht, krijgen dan onterecht een formele status.

De wens om tot één basisregistratie te komen, die als basis kan worden gebruikt, stuit op problemen. Elke basisregistratie heeft een eigen ontstaansgeschiedenis, de primaire functies en de beheerders verschillen en de registraties kennen een eigen wettelijke basis. Daardoor is uniformering lastig. Toch pleiten de gemeenten voor het terugdringen van de verschillen, bijvoorbeeld door definities (zoals: wat is een gebouw?) meer gelijk te trekken.

Oefenen met een eenvoudig onderwerp

Bij de opbouw van een nieuw informatiesysteem gekoppeld aan het bestemmingsplan beginnen diverse gemeenten met een niet al te lastig onderwerp. Een geschikt onderwerp om mee te oefenen blijkt de kapverordening. Dat speelt veelvuldig, staat in de belangstelling van burgers en het beleid lijkt relatief eenvoudig en eenduidig. Ook archeologie en erfgoed worden gebruikt in nieuwe 'kaartlagen' of voor het ontwerpen van beslisbomen. Gemeenten koppelen de beleidsregels voor bijvoorbeeld het kapbeleid in geografische bestanden aan locaties. Daarbij komen als vanzelf vragen over de

informatievoorziening en de opbouw van het bestemmingsplan / omgevingsplan naar boven.

Een belangrijke bevinding is -heel voor de hand liggend- dat beleid en informatie gelijksoortig moeten zijn en op elkaar moeten aansluiten. Als het beleid voor het kappen en het behouden van bomen uitgaat van de diameter van de stam, dan is het noodzakelijk voor de beslissing over een concrete aanvraag dat de diameter van de betreffende boom beschikbaar is. Aangezien de diameter van bomen in de tijd verandert, is dat gegeven lastig in een vast bestand op te nemen. Ook blijkt de diameter toch niet allesbepalend, het gaat (ook) om beeldwaarde, monumentale of ecologische waarde van een boom. Deze analyse leidt tot verandering van het beleid én werkt door in het informatiebeheer in de gemeenten Soest en Breda. Per solitaire of laanboom is in deze gemeenten de waarde aangegeven en raadpleegbaar gemaakt. Het doorlopen van een beslisboom op basis van de beleidsregels leidt tot een conclusie over de vergunbaarheid van de kap van elke fysieke boom. Naarmate het beleid minder eenduidig is (open norm) is het lastiger om een beslisboom te maken en zal de uitkomst vaak zijn dat een gesprek nodig is om conclusies te kunnen trekken. Op zich ziet Soest de splitsing in 'twee stromen' als grote winst: een burger die op een veelvoorkomende vraag (mag ik deze boom kappen?) in 80% van de gevallen een eenduidig antwoord vindt via een website en nog maar in 20% wordt doorverwezen naar een loket / gesprek. De gemeente is dan telkens minder nodig om een antwoord te geven, maar moet natuurlijk wel zorgen voor een goed werkend informatiesysteem met up to date informatie. Dat is een verandering ten opzichte van de reguliere werkwijze. De informatie in de huidige bestemmingsplannen wordt immers veelal niet bij de tijd gehouden.

Samenwerken als sleutel

Bij het verdiepen van het informatiesysteem komen alle gemeenten tot het inzicht dat intern nog veel winst kan en moet worden behaald in samenwerking. De it-er en de r.o.-deskundige begrijpen elkaar niet vanzelf. De communicatie vergt tijd en aandacht. Het ligt ook veel breder. Elke discipline heeft eigen beleid, jargon, werkwijzen, informatie, contacten etc. De gemeente Breda spant zich in om alle informatie waar de gemeente over beschikt bij elkaar te halen en in een systeem te zetten. Beter samenwerken is het doel; losse eilandjes samenvoegen een middel. De scope is vooralsnog intern afgebakend. Door intern efficiënter te werken zal ook extern voordeel ontstaan, bijvoorbeeld bij de doorloop van een vergunning. De gemeente gaat bij de bouw van een nieuw stelsel zoveel mogelijk uit van de behoeften van de medewerkers in hun eigen vakgebied. Door bijvoorbeeld gemeentebreed de stand van de civiele projecten aan een kaartbeeld te koppelen of door de feitelijke woningbouw te vergelijken met de ambities ontstaat meer inzicht in de opgaven en resultaten. Met dit soort informatie raken de medewerkers geïnteresseerd en door met de informatie te werken raken ze vertrouwd met de voordelen van een goed werkend

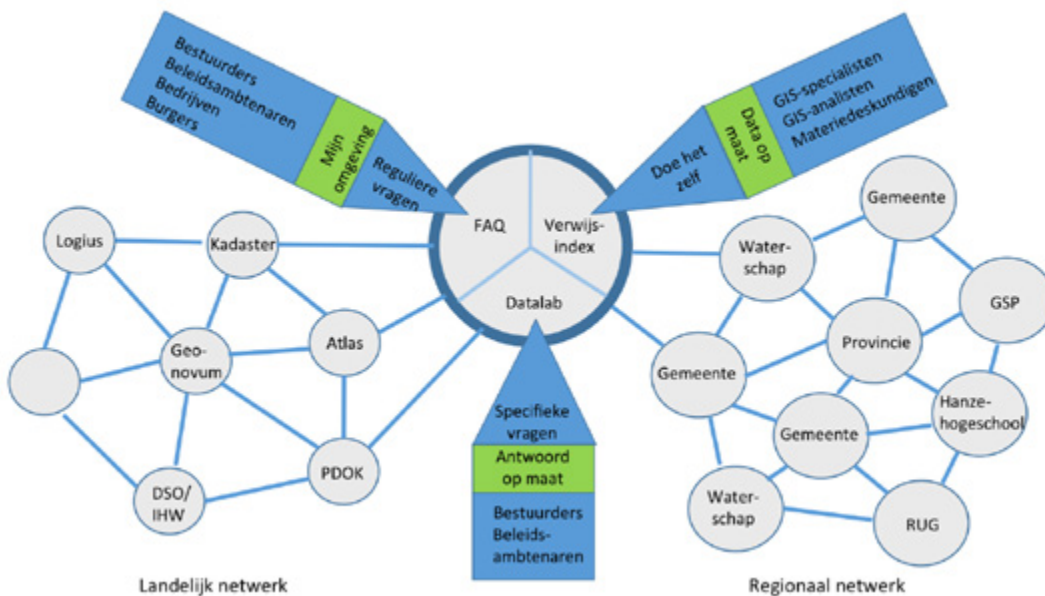
⁴⁰ Zie voor meer informatie https://dowr.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2a53f574fd7b442*a77fa0981adc3b74

informatiesysteem. Als ze voordelen ervaren, zullen bijvoorbeeld de vergunningverleners ook eerder bereid zijn om hun werkwijze aan te passen aan de veranderingen die het omgevingsplan met zich meebrengt.

De gemeente Stadskanaal heeft de dossiers in het zaakstelsel, met bijvoorbeeld de afhandeling van vergunningen, geografisch toegevoegd. Dat is zowel met de hand als geautomatiseerd uitgevoerd. De plaatsaanduidingen in de dossiers zijn in de meeste gevallen voldoende om geautomatiseerd tot een juiste toedeling te komen. Met enkele eenvoudige afspraken over de inhoud en indeling van de dossiers kan de foutenmarge bij de geografische

toedeling verder worden teruggebracht. Dit is het beginpunt van een koppeling van beleid en regels aan de locatie in het veld. In eerste instantie gebruikt de gemeente een viewer voor intern gebruik. Deze relatief eenvoudige applicatie wordt goed gewaardeerd. Voor extern gebruik is een check nodig in verband met de privacy van delen van de zaakdossiers. Dat is nu nog een stap te ver. Verder is in de provincie Groningen samenwerking ontstaan in het verzamelen, beheren en beschikbaar stellen van informatie tussen alle betrokken overheden (provincie, gemeenten, waterschappen, GGD, veiligheidsregio) en kennisinstellingen in het Gegevensknooppunt Groningen.

Afbeelding 3 Gegevensknooppunt Groningen (bron: <https://www.gegevensknooppuntgroningen.nl/samenwerking/hoofdfuncties>).



De gemeente Breda constateert dat gemeenten nog teveel uitgaan van een verkeerd beeld over de informatiesystemen die samenhangen met de Omgevingswet. De misverstanden zijn dat alleen ruimtelijke informatie relevant is, dat het informatiebeheer pas op termijn speelt en dat de inspanning beperkt is. De constatering in Breda is juist dat de informatievoorziening gemeentebreed speelt, nu al moet worden aangepakt en dat er veel personele capaciteit en geld nodig zijn om verder te komen. Het is dan ook nodig dat de opdrachtgever hoog in de gemeentelijke organisatie zit. Bestuurlijke en politieke betrokkenheid zijn vereist.

Niet afwachten – zelf aan de slag gaan

De gemeenten constateren dat ze hun huis zelf op orde moeten brengen en niet moeten verwachten dat het Rijk dat wel voor hen regelt. Daarbij speelt dat elke gemeente een verschillend startpunt kent met specifieke vraagstukken. De algemene oproep is: begin! Wat het beste startpunt is verschilt per gemeente. De gemeente Soest heeft als eerste doel gekozen om burgers en bedrijven beter te

informerend. Breda heeft geoordeeld dat de interne informatiesystemen eerst op orde moeten zijn, voordat de stap naar buiten kan worden gezet.

Het verbeteren van de informatievoorziening is niet altijd eenvoudig. In operationele zin kampen veel gemeenten met tekorten aan geld en menskracht. In de gehouden bijeenkomst over informatievoorziening werd gesteld dat diverse gemeenten overbelast en uitgeput zijn. Geen lekkere start voor een mega-operatie, waarin medewerkers ruimte en tijd moeten hebben om zich een nieuwe werkwijze eigen te maken. Daarnaast kan verschillend gedacht worden over de taakopvatting van de gemeente. De trend is dat de gemeente zich opstelt als facilitator, met een beperkte eigen taak en opvatting en met een belangrijke rol voor initiatieven van burgers en bedrijven. Een tegentrend komt van diezelfde burgers en bedrijven. Die vragen om bescherming en duidelijke regels. Daarbij is een verschil zichtbaar tussen ontwikkelgebieden en beheergebieden (het grootste deel van de gemeente), zoals bestaande

woongebieden. Duidelijke keuzen en uitgangspunten helpen om juiste keuzen te maken over het informatiesysteem. Moet bijvoorbeeld de toegang tot de informatie uit het plan hanteerbaar en begrijpelijk zijn voor alle burgers, of ligt de lat wat lager? Hoe belangrijk is het dat gegevens altijd actueel en juist zijn. Dit soort simpele vragen leiden tot ingewikkelde systemen achter de schermen.

9.4 Voorbeelden Amersfoort, Breda en Deventer

Voor een drietal plannen is nader gevraagd wat het experiment met het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied voor hen inhoudt. Het gaat om Amersfoort met een vastgesteld plan voor drie woonwijken, de gemeente Breda met een plan in voorbereiding voor een woonwijk en om Deventer waar voor het bebouwde gebied (stad en kernen) een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt opgesteld.

9.4.1 Amersfoort⁴¹

Conserverende bestemming in Amersfoort-Zuid en Kattenbroek

De gemeente Amersfoort heeft haar hele grondgebied in oktober 2016 aangemeld voor het Chw-experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De gemeente combineert daarin twee doelen: het actualiseren en digitaliseren van bestemmingsplannen én Amersfoort voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. De experimenteerstatus is in de 15^e tranche van het Besluit uitvoering Chw (juni 2017) toegekend. Al in september 2018 heeft de gemeenteraad van Amersfoort het Chw-plan voor Amersfoort-Zuid en Kattenbroek vastgesteld. Tegen het plan zijn twee beroepen ingesteld, die niet direct raken aan de experimenteerruimte. Een uitspraak over de beroepen is bij het afsluiten van het onderzoek voor dit rapport nog niet beschikbaar.

De drie in het plan opgenomen wijken (Leusderkwartier-Vermeerkwartier, Randenbroek-Schuilenburg en Kattenbroek) kennen geen ontwikkelopgave. De conserverende bestemming heeft het opstellen van het plan relatief eenvoudig gemaakt. De gemeente heeft de verbrede reikwijdte in vijf punten tot uitdrukking proberen te brengen. Het gaat achtereenvolgens om participatie / gebiedsgericht werken, deregulering, inbrengen van verordeningen, gezondheid en digitale raadpleging. Elk van deze punten wordt hierna besproken.

Participatie / gebiedsgericht werken

De gemeente heeft aan het begin van het plantraject bijeenkomsten belegd in de drie wijken, waarbij medewerkers van de gemeente

vanuit alle mogelijke disciplines aanwezig waren. De opkomst was telkens groot. De bewoners en de ondernemers vonden het vreemd dat geen plan voorlag waarop ze konden reageren. De overigens levendige gesprekken, die toch ontstonden, gingen vooral over beheer en overlast. Er zijn weinig ideeën naar voren gebracht over onderwerpen, die passen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In die zin is de ervaring dat participatie in een beheergebied lastig vorm krijgt.

Deregulering

Door drie gebieden in één plan op te nemen is in zekere zin sprake van deregulering. In plaats van in drie afzonderlijke besluiten zijn de drie wijken met één besluit bestemd met uniforme begripsbepalingen en regels. Door de toename van het aantal onderwerpen in het bestemmingsplan leidt de verbrede reikwijdte verder wel tot een toename van het aantal regels in het plan.

Verordeningen

Bekeken is welke verordeningen zich lenen om in het plan op te nemen. Bij de analyse is een driedeling gehanteerd: moeten (onderwerpen over de fysieke leefomgeving die plaatsgebonden activiteiten betreffen), niet mogen (regels over openbare orde, persoonsgebonden regels, legesbepalingen etc.) en kunnen (gaan wel over de leefomgeving, maar zijn ook vanuit een ander motief relevant, zoals regels over hondenuitlaatplekken). De analyse heeft geleid tot een lijst van twaalf verordeningen waaronder de Algemene plaatselijke verordening, Welstandsnota, Nota parkeernormen, Beleidsregels Bomen en de Terrassennota. De regels uit deze verordeningen zijn (geheel of deels) rechtstreeks in het bestemmingsplan opgenomen of met een verwijzing. In dat laatste geval is gebruik gemaakt van de formule uit de Chw met open norm in het plan, die verwijst naar beleidsregels.

Gezondheid

De gemeente Amersfoort heeft een forse ambitie op het gebied van gezondheid. Het plan verwijst daarvoor naar de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014 van het RIVM, waarin staat dat milieu, na roken, in belangrijke mate bijdraagt aan de ziektelast. De gemeente onderscheidt in het plan gezondheidsbescherming (milieufactoren zoals geluid, luchtkwaliteit), gezondheidsbevordering (de uitnodiging tot bewegen, sporten, spelen en ontmoeten) en gezondheidsbeleving (het positief ervaren van de omgeving met onder meer groen en water). Het gemeentelijke gezondheidsbeleid is veelomvattender dan in het bestemmingsplan tot uiting is gebracht. De gemeente heeft onder meer een integrale visie fijnstof, een fietsplan, een toekomstagenda milieu en een groenvisie, die allemaal bijdragen aan een goede gezondheid. Het bestemmingsplan bevat een paar regels. Zo is verschil gemaakt tussen groen op stadsniveau (met een zwaardere bescherming) en buurtgroen (met ruimere gebruiksmogelijkheden voor de bewoners). Ook geldt de

⁴¹ De informatie is verkregen van Selma Eigenhuis, planologisch jurist omgevingsrecht en projectleider van het Chw-bestemmingsplan in de gemeente Amersfoort.

eis dat nieuwe woningen hun buitenruimte maximaal voor 50% mogen verhard en hittestress tegen te gaan. De constatering dat harde gevels het geluid van de Rijksweg A1 terugkaatsen heeft geleid tot de eis dat de gevels van nieuwbouw deels uit geluidabsorberend materiaal moeten bestaan. Deze regel komt in het bestemmingsplan voor een aanliggende ontwikkellocatie. Tot slot is in het plan een algemeen artikel opgenomen om gezondheid te bevorderen die stelt dat bij de inrichting van de openbare ruimte rekening moet worden gehouden met een goede fysieke leefomgeving, met mogelijkheden om te bewegen en met klimaatadaptatie.

Digitale raadpleging

Gekozen is om het plan regulier raadpleegbaar te maken op ruimtelijke plannen.nl. De gemeente heeft vooralsnog afgezien van vernieuwing op dit vlak.

De gemeente Amersfoort ziet het opgestelde plan voor deze drie woonwijken als een tussenstap naar het omgevingsplan onder de Omgevingswet. In het conserverende plan is heel pragmatisch met de experimenteeruimte uit de Chw omgegaan. Verordeningen zijn waar mogelijk en zinvol ingevoegd en de gemeente heeft verkend hoe gezondheid als belangrijk nieuw thema met planregels kan worden beschermd. De inzet op participatie en deregulering heeft geen bijzondere resultaten opgeleverd. De ervaringen gebruikt de gemeente bij de voorbereiding op de Omgevingswet. Verdere planmatige uitrol van bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte over het hele grondgebied wordt niet beoogd. Bij elk nieuw bestemmingsplan wordt bekeken welk deel van de verbrede reikwijdte kan worden benut. De verwachting is dat onder de Omgevingswet op termijn een geheel nieuwe opzet nodig zal blijken.

9.4.2 Deventer⁴²

Expeditie Deventer begint in bebouwd gebied

In 2014 is Expeditie Deventer gestart, het traject dat met tussenstappen naar het omgevingsplan leidt. De eerste stap was het digitaal beschikbaar maken van alle bestaande bestemmingsplannen (2016). In 2017 is een Nota van uitgangspunten voor het nieuwe bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld. Die nota bevat onder meer de pragmatische keuze om alle verordeningen nog niet te integreren in het plan, maar te bundelen in één document dat los staat van het bestemmingsplan. Ook begint de gemeente met de bebouwde gebieden en blijft het recente plan voor het buitengebied vooralsnog buiten het experiment. De gemeente heeft verder eind 2017 een verkenning uitgevoerd naar overeenkomsten en verschillen van diverse basisregistraties (zie kader in paragraaf 9.3). In 2018 is een inventarisatie van alle bestemmingen en planregels van de vigerende plannen in bebouwd gebied

afgerond. Alle planregels zijn min of meer beleidsneutraal samengenomen in één digitaal bestand. Dit is de basis van het nieuwe bestemmingsplan, waarbij de verbrede reikwijdte overigens nog beperkt wordt benut. Dat plan zal in 2019 in procedure komen.

Boodschappenlijst voor het omgevingsplan

Parallel is een boodschappenlijst gemaakt met punten waar aan gewerkt moet worden om tot een volwaardig omgevingsplan te komen. Het gaat onder meer om het uniformeren van de regels uit de talrijke vigerende plannen. Een voorbeeld zijn de regels voor sportparken, die nu nog veel verschillen kennen of het toepassen van gelijke regels voor evenementen in alle relevante gebieden. Een andere ambitie is het invoegen van nieuw beleid voor bijvoorbeeld klimaatadaptatie of duurzaamheid. Meer algemeen: het omgevingsplan moet aansluiten op de omgevingsvisie, waar de gemeente ook aan werkt. Niet elk gebied vraagt verder eenzelfde balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. In bestaand stedelijk gebied is de bescherming van de status quo van meer belang dan in gebieden waarvoor een functieverandering of vernieuwing wel flexibiliteit vergt. Naar aanleiding van deze analyse en de boodschappenlijst constateert de gemeente dat het omgevingsplan nooit af zal zijn. Voor het actueel houden van het plan is een stevige voorziening nodig. Het gaat om het invoegen van nieuw beleid én het aanpassen van het plan aan de feitelijke ontwikkelingen die zich in het veld voltrekken. De gemeente constateert dat de cycli korter worden: beleid en uitvoering veranderen razendsnel.

De gemeentelijke projectgroep heeft alle gemeentelijke afdelingen en specialismen betrokken bij het plan. De reacties zijn divers: van enthousiast tot terughoudend. Waar de een inperking van de eigen beleidsruimte ervaart, zien anderen kansen om werk bij de projectgroep neer te leggen. Zo kwam de vraag om monumentale bomen in het plan op te nemen. Aan die wens is geen gevolg gegeven. De keuze die de projectgroep heeft gemaakt is alleen informatie op te nemen, waarvoor ook planregels gaan gelden. En dat is voor monumentale bomen nog niet het geval.

Keuze voor enkelvoudige functies

De toekomstige Omgevingswet leidt tot ingrijpende keuzen voor de structuur van het plan met verbrede reikwijdte. In Deventer heeft artikel 4.2. van de Omgevingswet: "Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties" geleid tot discussie over de begrippen 'functie' en 'activiteit'. In 2016 heeft de gemeente de keuze gemaakt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te baseren op enkelvoudige functies. Het plan kent geen overkoepele functies zoals 'stationsgebied' of 'centrum', slechts enkelvoudige functies zoals verkeer, wonen, detailhandel etc. Aan elke locatie is tenminste één enkelvoudige functie toegekend, vaak kent een locatie meer functies. Op deze manier zijn met het plan telkens

⁴² Informatie verkregen van Rick Keim, Suzanne Hendriks-Klaver (projectleiders bestemmingsplan/juridisch planologen), Ruud Middendorp (specialist geo-informatie) en Esther Busman (juridisch planoloog) van de gemeente Deventer.

twee vragen te beantwoorden: ‘Wat mag ik op deze plek?’ én ‘Waar zijn (wonen, onderwijs,...) toegestaan?’

Het is een groot informatieproject

Het opstellen van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte is een groot informatieproject. Er zijn bijzonder veel gegevens voor nodig. Dat vergt tal van keuzen en voorzieningen. Genoemd is al de keuze van de digitale basis. Het plan blijkt voorts een uitdaging voor de hard- en software van de gemeente. Het ict-systeem kan de grote en zware bestanden moeilijk verwerken en de aanwezige software is nog onvoldoende voorbereid op het verwerken van veel data in grote gebieden. Aanpassingen zijn kostbaar en vragen, vanwege vaste samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, de nodige afstemming en instemming. Informatie verouderd razendsnel. Een werkwijze om informatie actueel te houden vraagt techniek, geld, menskracht en werkprotocollen. Ook moet worden vastgesteld wie de gebruiker van het resultaat is. Is dat de burger die informatie wil hebben over zijn spreekwoordelijke dakkapel? Als elke burger het informatiesysteem moet kunnen begrijpen en hanteren dan komt de lat voor gebruiksvriendelijkheid bijzonder hoog te liggen. Deventer denkt eerder aan professionele gebruikers die, waar nodig elke burger kunnen helpen om voor hen relevante informatie te ontsluiten.

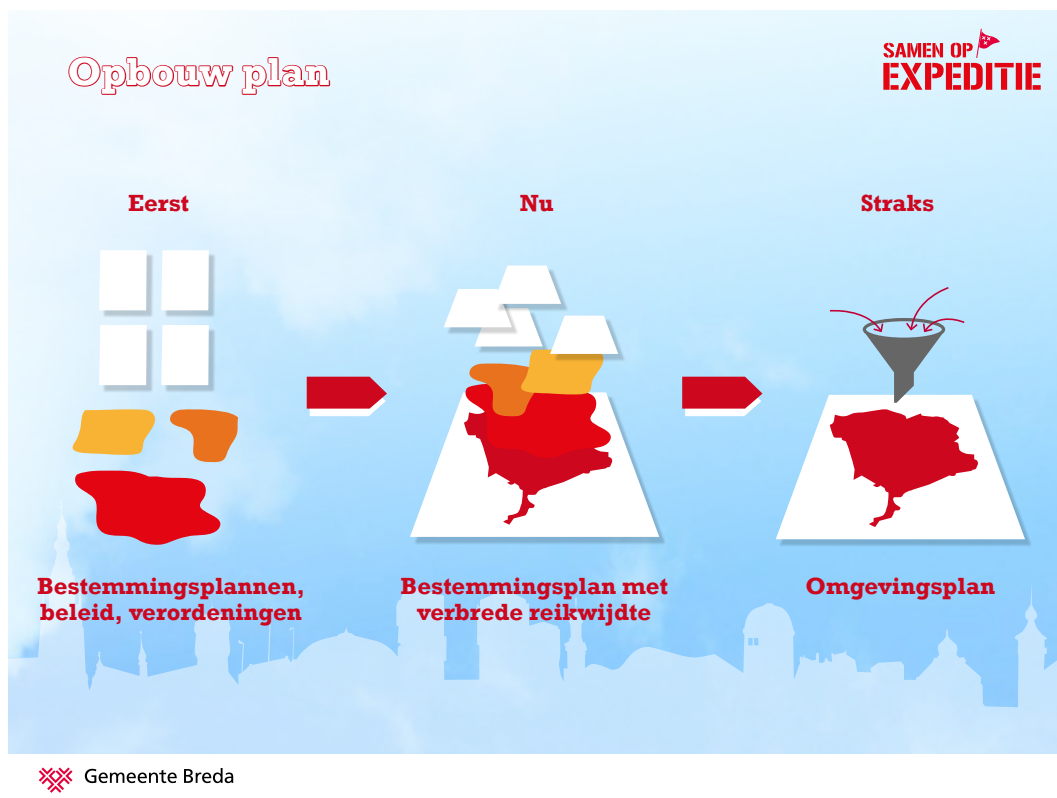
Expeditie Deventer is onderweg. De tussenstappen leren dat het niet alleen gaat om grote vergezichten. Vaak zijn kleine stapjes en hard doorwerken nodig om verder te komen. Met een goed kompas, anders verdwaal je.

9.4.3 Breda⁴³

Breda Zuidwest als vingeroefening voor het omgevingsplan

De gemeente Breda is in 2014 in een deel van de gemeente begonnen met de voorbereiding van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Naar verwachting zal begin 2019 voor Breda Zuidwest een ontwerp omgevingsplan in procedure komen. In dat gebied zijn weinig nieuwe ontwikkelingen te verwachten. Het plan gaat grotendeels uit van de voortzetting van de bestaande situatie. In welk tempo en op welke wijze het experiment uitgebreid wordt naar de rest van Breda is nog niet bekend. Dat hangt mede af van de ervaringen in Zuidwest en van de verdere invulling van de Omgevingswet. Als nog veel keuzen op nationaal niveau moeten worden gemaakt is het verstandig de gemeentebrede uitrol daar op af te stemmen. De gemeente verwacht de verbrede reikwijdte wel binnenkort toe te passen in een of twee ontwikkelgebieden (Nieuwe Mark, Havenkwartier).

Afbeelding 4 Gemeente Breda, opbouw bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.



⁴³ De informatie is verkregen van Eefje Remijn, planologisch jurist bij de afdeling Ruimte en Samantha Verhoeven, juridisch adviseur bij de afdeling Vergunningen en Leefomgeving van de gemeente Breda.

De gemeente ziet het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als een vingeroefening voor de Omgevingswet. Het gebied Zuidwest kent geen urgente problemen waarvoor de gemeente de verbrede reikwijdte nodig heeft. Het experiment is vooral ingezet om te leren en daardoor beter voorbereid te zijn op de situatie na invoering van de Omgevingswet. Zoals de afbeelding 4 laat zien is sprake van een groeiproces. Het nog grotendeels los van elkaar staande beleid (eerst) wordt gebiedsgericht geordend (nu), waarna de volledige integratie (straks) moet volgen. De grootste vernieuwing van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor Breda Zuidwest zit in de integratie van verordeningen in één plan: alle regels voor de fysieke leefomgeving zijn bij elkaar gebracht. Het gaat om delen van de APV, de verordeningen voor erfgoed, ondergrond en afvalstoffen. Nieuwe elementen gaan in op onder meer gezondheid, duurzaamheid en waterberging.

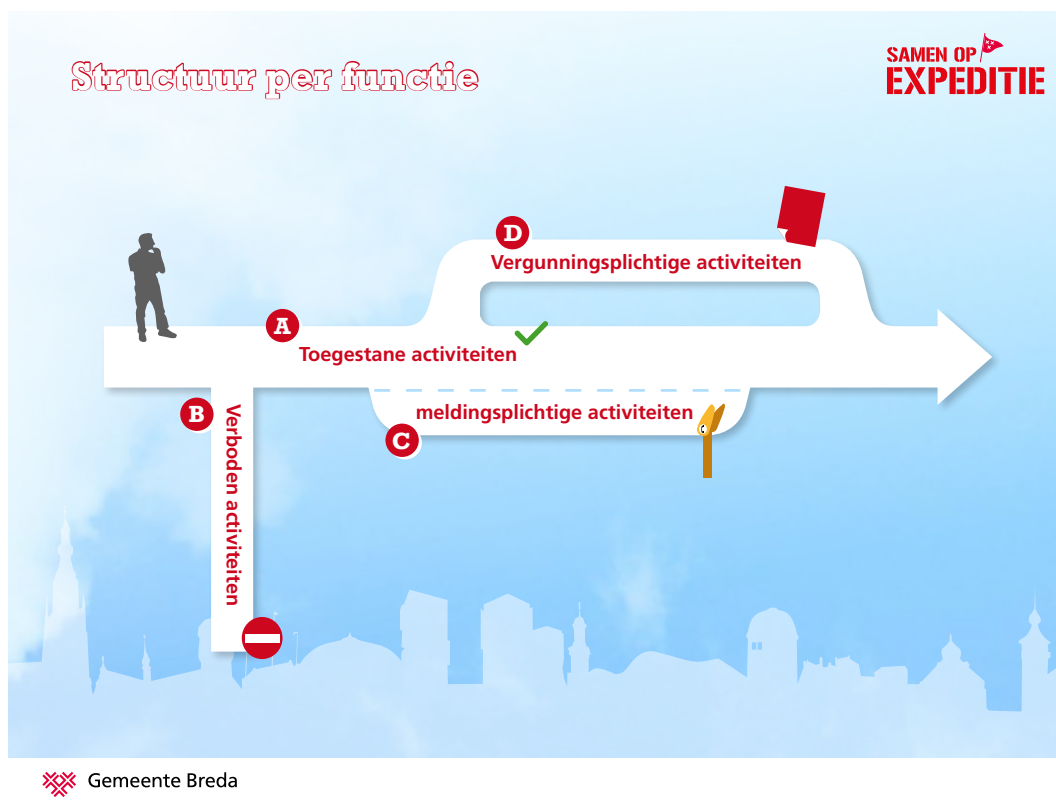
De structuur van het plan: functies met al dan niet toegestane activiteiten

Het gemeentelijke leerproces heeft deels heel praktische kanten. Hoe gaan de processen intern straks verlopen, hoe gaat een vergunning straks heten, welke procedure volgt de vergunning, wie ontvangt en verzamelt in de gemeente straks meldingen en hoe worden de talrijke nieuwe beoordelingsregels voor bouwen getoetst? Over dit soort vragen komt de interne discussie en gedachtenvorming op gang nu de tekst van het ontwerpplan voltooiing nadert.

Aanvankelijk waren alle regels van het plan min of meer achter elkaar gezet. Ze vormden -oproepbaar per locatie- een wat onoverzichtelijke brei. Mede op suggestie van het ministerie van BZK is gezocht naar een structuur. Die ontstond opeens op een dag dat het gemeentelijke computersysteem down was en een paar medewerkers elders in de stad inspiratie vonden. Net als in de gemeente Deventer (zie 9.4.2.) worstelde de gemeente Breda met het onderscheid tussen activiteit (artikel 4.1. Omgevingswet) en functie (artikel 4.2. Omgevingswet, waar inmiddels een wijziging voor is voorgesteld in de Invoeringswet). De gemeente Breda heeft een wat andere oplossing gekozen dan de enkelvoudige functies in de gemeente Deventer. Het plangebied Breda Zuidwest is onderverdeeld in verschillende functies zoals agrarisch, maatschappelijk, natuur, sport, verkeer, water, werken en wonen. Per functie is aangegeven welke activiteiten zijn toegestaan. Daarbij is ook aangegeven of de activiteit direct is toegestaan, is verboden of dat een melding of vergunning is vereist. Deze opbouw wijkt af van het geldende bestemmingsplan. De regels zijn gericht op activiteiten en niet meer op bestemmingen. De bestaande legale situatie wordt beschouwd als een gegeven en is niet meer gedetailleerd vastgelegd.

Voor elke functie zijn de regels opgedeeld naar de vier hoofdstromen: verboden activiteiten, toegestane activiteiten, meldingsplichtige activiteiten en vergunningplichtige activiteiten (zie afbeelding 5).

Afbeelding 5 Gemeente Breda: structuur per functie.



De gemeente is nog op zoek naar de manier waarop nieuwe thema's als gezondheid, duurzaamheid en klimaat in het plan kunnen worden opgenomen. De tussenstand is dat de regels van het plan de maatschappelijke initiatieven voor deze onderwerpen ondersteunen en belemmeringen wegnemen. Van sturen en afdwingen is minder vaak sprake.

Participatie

De gemeente heeft actief de bewoners opgezocht. Dat heeft tot veel contacten geleid. De inhoud van de gesprekken kwamen echter meestal niet verder dan het geven van uitleg over het bestaan van een bestemmingsplan en de inbreng van de omgeving had veelal het karakter van een melding openbare ruimte (over het onderhoud van groen, de bestrating, verlichting etc). Een echte dialoog over de inhoud van het plan is moeilijk tot stand gekomen.



Gemeente Bladel, Buitengebied Bladel, Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Bijlagen

Overzichten

Bijlagetabel 1: Projecten en besluiten waarop de Chw van toepassing is (1^e t/m 16^e tranche Besluit uitvoering Chw, 13^e tranche geen projecten toegevoegd).

	Totaal	Chw	Amvb – tranche													Kennisgeving		
			1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	11 ^e	12 ^e	14 ^e		15 ^e	16 ^e
Bijlage I																		
Categorieën ruimtelijke en Infrastructurele projecten		onbekend																
Bijlage II (incl. Amvb I en II)																		
A Nota Ruimte	29	28	1															
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling	40		6	2	8	1	2	11	7			2		1				
B Bodembescherming en bodemenergie	2	2																
C Waterstaatswerken	2	1									1							
D Luchthavens	3	3																
E Wegenprojecten	19	14	1		1				1	2								
F Bruggen	14	14																
G Spoorwegen	6	5			1													
Ga Lightrailverbindingen	1				1													
H Vaarwegen, sluizen, havens	4	3								1								
totaal Bijlage II	120	70	1	7	3	10	1	2	11	9	2	1	2	1				
Hoofdstuk 2 Chw (Amvb I en II)																		
afd. 1 Ontwikkelingsgebieden	39		4	5	4	5	3	1	1		1	6		2	4	1	2	
afd. 2 Duurzame innovatieve experimenten	204		8	6	7	2	12	8	12	16	12	11	15	23	24	22	26	
afd. 6 Versnelde uitvoering van (woning)bouwprojecten *	23																23	
afd. 7 lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	3		3															
totaal Hfdst 2	269		15	11	11	7	15	9	13	16	13	17	15	25	28	23	28	23
TOTAAL	389	70	16	18	14	17	16	11	24	25	15	18	17	25	29	23	28	23

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

Bijlagetabel 2: Bijzondere voorzieningen: aanwijzing 17^e en 18^e tranche Besluit uitvoering Chw (in procedure december 2018).

Indeling gebieden	17 ^e tranche	Totaal
Duurzaam innovatief experiment: bestemmingsplan verbrede reikwijdte	<ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam: Koers 2012 • Bergen op Zoom: Wijk Meilust • Bladel: Buitengebied Bladel • Elburg: Doornspijk • Geertruidenberg: Bedrijventerrein Dombosch • Goirle: Fokmast Regte Heide • Heiloo: Zandzoom • Landgraaf: Buitengebied Noord Oost en Rimbarg • Leiden: Leiden Noord • Leusden: hele grondgebied • Nieuwkoop: Buytwech Noord • Rucphen: De Binnentuinen Rucphen • 's-Hertogenbosch: De Groote Wielen • Venray: Centrum Venray • Vlieland: Oosterveld • Waalwijk: Haven 8 • Westland: Poeldijk Centrum • Zuidhorn: Woongebied Tussen de Gasten 	18
Duurzaam innovatief experiment: Nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures	<ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam EPC 0,2 • Enschede: Van Groene Leges naar groene norm EPC 0,2 • Giessenlanden: Bedrijventerrein Betonson EPC 0,2 • Leusden EPC 0,2 • Zaanstad EPC 0,2 • Zuidhorn: Woongebied Tussen de Gasten EPC 0,2 • Amersfoort: toevoeging aan bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (art 7v) • Hillegom: Buitengebied bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toevoeging een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (art 7v) én toevoeging het verleggen en vaststellen van schade bij een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (7w) • Katwijk: Valkenburg bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toevoeging een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (art 7v) • Almere en Zeewolde: Oosterwold toegevoegd: de mogelijkheid om in afwijking van de Activiteiten-regeling milieubeheer een regeling ter voorkoming en beperking van slagschaduw in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te nemen (art 7x) 	11
TOTAAL		29

Indeling gebieden	18 ^e tranche	Totaal
Ontwikkelingsgebieden	• Leiden: Rooseveltstraat	1
Duurzaam innovatief experiment: bestemmingsplan verbrede reikwijdte	<ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam: Sloterdijk II, III en IV (Sloterdijk West) • Bloemendaal: Blekersveld • Boxtel: GreenTech Park Brabant • Doesburg: Logistiek Ecopark IJsselvallei Doesburg • Gemert-Bakel: Proeftuin VAB Elsendorp • Gooise Meren, Laren en Hilversum: Crailo • Landerd: Buitengebied Landerd • Leiden: Rooseveltstraat • Rotterdam: Boezembocht-Veilingterrein • Rotterdam: Gebiedsontwikkeling Feyenoord City • Sint-Michielsgestel: Laar – Nieuw Laar Berlicum • Son en Breugel: Sciencepark Ekkersrijt • Veldhoven: Bedrijventerrein De Run • Woudrichem: Polstraat • Wormerland: Engewormer • Zandvoort: Strand van Zandvoort • Harderwijk: hele grondgebied • Schouwen-Duiveland: hele grondgebied 	18
Duurzaam innovatief experiment: Nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures	<ul style="list-style-type: none"> • Bloemendaal: Blekersveld EPC 0,2 (art 6p) • Gooise Meren, Laren en Hilversum: Crailo EPC 0,2 (art 6p) • Harderwijk: voor de hele gemeente EPC 0,2 (art 6p) 	3
TOTAAL		22

Projectenkaart



Projecten Crisis- en Herstelwet

Ontwikkelingsgebieden

Tranche 1 2 3 4 5 7 9 10 11 12 14 15 16

Innovatieve Experimenten

Tranche 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 14 15 16

Lokale & (boven) regionale projecten met nationale betekenis

Tranche 1



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

Project	Meerdere besluiten per project	Aantal besluiten	In Voortgangsrapportage ingedeeld bij
Almere: Centrum Weerwater	Ontwikkelingsgebied 2 ^e tr 2011 Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 7 ^e tr 2014	2	Bp-VR
Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord	Ontwikkelingsgebied 2 ^e tranche Ontwikkelingsgebied 4 ^e tranche (gebied uitgebreid)	2	Bp+
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied	Flexibel bestemmingsplan 6 ^e tr 2013 Bestemmingsplan voor één aspect (geluid) 8 ^e tr 2014	2	Bp voor één aspect
Amsterdam: Haven-Stad	Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr 2016 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr 2016 Afwijkende EPC 15 ^e tr 2017 Artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l) -norm 15 ^e tr 2017	4	Bp-VR
Assen: Havenkwartier	Experiment voor één aspect (geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar) 6 ^e tr. 2013 (vervallen) Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 8 ^e tr 2014	2	Bp-VR
Baarle Nassau en Gilze Rijen: Buitengebied	Baarle Nassau: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 15 ^e tr. 2017 Gilze Rijen: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 15 ^e tr. 2017 Vormen samen 1 project	2	Bp-VR
Beuningen: Gebied Laan 1945	Flexibel bestemmingsplan 6 ^e tr 2013 (vervallen) Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr. 2015	2	Bp-VR
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016 Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr 2016	2	Bp-VR
Brielle en Westvoorne: Buitengebied	Brielle: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e e tr. 2016 Westvoorne: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e e tr. 2016 Vormen samen 1 project	2	Bp-VR
Den Haag, Binckhorst	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 7 ^e tr 2014 Afwijkende EPC-norm 0,2 15 ^e tr 2017 Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) 16 ^e tr 2018	3	Bp-VR
Delft: The Green Village	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 12 ^e tr. 2016 Afwijken van grote delen van het Bouwbesluit en mogelijkheid één milieuvergunning te verlenen, waaronder verschillende activiteiten kunnen worden uitgevoerd 12 ^e tr 2016 Aanvulling op afwijken van Bouwbesluit, 15 ^e tr 2017	3	Bp-VR
Eindhoven/Best: Brainport Park	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr. 2015 Grenswijziging op grondgebied gemeente Best 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Eindhoven, Spoorzone	Striip-S experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik 15 jaar) 1 ^e tr 2010 (art 6) Gebiedsgericht bodembeheer Striip-S 2 ^e tr 2011 Striip-S aanvulling: aanpassing omgevingsvergunningen waarbij tijdelijk wordt afgeweken van het bestemmingsplan. 3 ^e tr. 2012 Striip-S wordt uitgebreid tot plangebied Spoorzone het besluit voor één aspect (tijdelijk gebruik) 5 ^e tr 2013 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Striip-S en Striip-T 16 ^e tr 2018	5	Bp-VR
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 7 ^e tr. 2014 Ontwikkelingsgebied 15 ^e tr, 2017 deelgebied Luchtmachtbasis Twente	2	Bp-VR
Katwijk: Valkenburg	Experiment voor één aspect (geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar) 6 ^e tr. 2013 (vervallen) Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 14 ^e tr. 2016	2	Bp-VR
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein en mergelgroeve	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 12 ^e tr 2016 Ontwikkelingsgebied 14 ^e tr 2016	2	Bp-VR

Project	Meerdere besluiten per project	Aantal besluiten	In Voortgangsrapportage ingedeeld bij
Meerssen	Gebiedsdekkende omgevingsvisie 8 ^e tr 2014 Eén bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 9 ^e tr 2015	2	Bp-VR
Meppel: Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree)	Ontwikkelingsgebied 9 ^e tr 2015 Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 12 ^e tr 2016	2	Bp-VR
Utrecht: Stationsgebied	Project van nationale betekenis 1 ^e tr 2010 Gebiedsgericht bodembeheer	2	Project van nationale betekenis
Peel en Maas Incl. wijk Giel Peetershof	Eén bestemmingsplan voor Peel en Maas Ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag), voor de bouw geldt voor 5 jaar afwijken niet de Wabo (6l) 12 ^e tr 2016 Vergunningsvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) 12 ^e tr. 2016 Extra voor de wijk Giel Peetershof: Voor 5 jaar voor het niet van toepassing verklaren van de aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) 12 ^e tr. 2016 Afwijkende EPC-norm, 14 ^e tr 2016	5	Eén Bp VR
Veghel, CHV terrein	Ontwikkelingsgebied 3 ^e tr 2012 Experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik voor 15 jaar) 5 ^e tr. 2013 (vervallen) Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 10 ^e tr 2015	3	Bp-VR
Delft, Schieoevers Noord	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 16 ^e tr 2018 Ontwikkelingsgebied 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR
Leerdam, Broekgraaf	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 16 ^e tr 2018 Ontwikkelingsgebied 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR
Alphen aan de Rijn, Rijnhaven Oost	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 10 ^e tr 2015 Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR
Delft, Campus Zuid (voorheen Sciencepark Technopolis)	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 15 ^e tr 2017 Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR
Haarlemmermeer, Park 21	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 15 ^e tr 2017 Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR
Nieuwegein, Rijnhuizen	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte 14 ^e tr 2016 Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) 16 ^e tr 2018	2	Bp-VR

In de tabel staan 27 projecten, die zijn gebaseerd op 65 besluiten (aanwijzingen). In deze tabel is er geen rekening mee gehouden dat twee gebieden bovendien deel uitmaken van een gemeentebreed experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om het ontwikkelingsgebied Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord (2^e tranche – 2011, uitgebreid in de 4^e tranche

2012) dat voor het gedeelte in de gemeente Soest samenvalt met het gemeentebreed bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de gemeente Soest (8^e tranche – 2014). Het ontwikkelingsgebied Schokkerhoek en bedrijventerrein (14^e tranche – 2016) valt binnen het gemeentebreed bestemmingsplan voor de gemeente Urk (14^e tranche – 2016).

Voortgang bijzondere voorzieningen

Bijlagentabel 4: Ontwikkelingsgebieden 'gemengd woon-werkgebied' (stand van zaken okt/nov 2018).

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Rotterdam: Stadshavens	2010	Bp+ achter de hand	Bp+ achter de hand. Omgevingsvergunning Europointtorens onherroepelijk	Nieuw Ruimtelijk Raamwerk Merwevierhaven vaststellen 2018/2019 (vormt actualisatie structuurvisie Stadshavens 2011). 2019 opstellen ontwerp-Bp Merwevierhavens (onderdeel Stadshavens)
Zaanstad: Zaanstad-Midden, de Hemmes	2010	Bp+ achter de hand Bp in voorbereiding	Bp+ achter de hand Bp in voorbereiding	Ontwerp Bp mogelijk 2019
Amsterdam: Buiksloterham	2011	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Doetinchem: Iseldoks (voorheen Hamburgerbroek)	2011	Bp+ van kracht	Bp+ van kracht 2015	
's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland- Oost	2011	Bp+ van kracht	Bp+ van kracht 2012	
Amersfoort: Kop van Isselt	2012	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	2019 start planvorming
Apeldoorn: Kanaalzone	2012	Bp+ achter de hand Bp Remeha kwekerij in voorbereiding	Bp+ achter de hand	verwachting is dat Bp+ niet gebruikt wordt
Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord 4 ^e tr aangevuld met Vliegbasis Soest en Zeist Tevens onderdeel Bp verbrede reikwijdte hele grondgebied gemeente	2011 2012	Bp+ vastgesteld 27-10- 2016, voor 95% onherroepelijk	Bp+ met ook verbrede reikwijdte onherroepelijk mei 2018	
Arnhem: Oostelijk Centrumgebied	2012	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Brummen: Centrumplan Eerbeek	2012	Bp+ achter de hand Ontwerp Bp 6 juni 2017	Bp vastgesteld maart 2018 geen inzet Bp+	beroep aangetekend
Harderwijk: Waterfront	2012	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Stichtse Vecht: Vreeland-Oost	2012	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Meierijstad / Veghel: CHV-terrein Zie Bp met verbrede reikwijdte	2012	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Krimpenerwaard (Bergambacht): Dijklaan	2013	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Nieuwegein: Blokhoeve	2013	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Meppel: Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2015	Voorontwerp Bp+ 5-10- 2017	Voorontwerp Bp+ 5-10-2017	Ontwerp Bp+ begin 2019
Amsterdam: Havenstratterrein	2015	Ontwerp Bp+ 1-09-2015	Bp+ vastgesteld maart 2018	Beroep aangetekend, verwachting RVS uitspraak 2018
Nijkerk, Havenkom Nijkerk	2016	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding Haalbaarheidsonderzoek maart 2018 gereed	Bp+ voorbereiden

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Amsterdam: Haven-Stad Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	Geen inzet van Bp+ Ontwerp Bp 1 ^e deelgebied: Sloterdijk / Mediacollege	Bp achter de hand Bp 1 ^e deelgebied: Sloterdijk / Mediacollege onherroepelijk 9-3-2018. geen inzet Bp+	
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	Ontwerp Bp+ ter visie gelegen t/m 27-07-2017	Ontwerp Bp+ 14-06-2017	Vaststellen Bp 28-02-2019
Urk: Schokkerhoek en bedrijventerrein onderdeel van Bp verbrede reikwijdte voor de hele gemeente Urk	2016	Bp+ achter de hand voor aangrenzende bedrijventerrein Zwolschehoek en een deel van het plangebied Schokkerhoek Bp+ vastgesteld 29-06- 2017	Bp+ achter de hand Voor Schokkerhoek is een Bp met gebruik van verbrede reikwijdte in 2018 onherroepelijk (geen Bp+) (nb klein onderdeel vernietigd, bij een herziening Bp wordt dit meegenomen)	Bedrijventerrein Zwolschehoek en een deel van het plangebied Schokkerhoek
Enschede: Luchtmachtbasis Twente deelgebied binnen zie Bp verbrede reikwijdte	2017	Ontwerp Bp+ 04 aug 2016	3 Bp's vastgesteld 12-03- 2018: Voormalige vliegbasis Twente – Noord (ook BP+), -Midden en - Zones. Bp Voormalige vliegbasis Twente – Zones (Dinkelland) 30-06-2018 onherroepelijk	
Leerdam: Broekgraaf zie Bp verbrede reikwijdte	2018		Voorontwerp-Bp ter visie 28-06/25-07-2018 Ontwerp-Bp+ 05-12-2018	Vaststellen Bp medio 2019
Delft: Schieoevers Noord zie Bp verbrede reikwijdte	2018		In voorbereiding Bp Schiehallen	Voorontwerp-Bp 2 ^e kw 2019. Ontwerp-Bp 4 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 2 ^e kw 2020.

Bijlagentabel 5: Ontwikkelingsgebieden ‘gebied onder invloed van infrastructuur’ (stand van zaken okt/nov 2018).

Ontwikkelingsgebied ‘Gebied onder invloed van infrastructuur’	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Deventer: Spoorzone	2010	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Zwolle: Spoorzone	2010	geen inzet Bp+	geen inzet Bp+	
Almere: Centrum Weerwater Zie Bp met verbrede reikwijdte	2011	geen inzet Bp+	De plus is toegepast op PAS Bp+ Weerwater - Floriade vastgesteld 20-07-2017. Bestuurlijke lus Bp+ vastgesteld Centrum Weerwater-Florade 02-01-2019	Planning zittingsdatum RvS tbv bestuurlijke lus
Tilburg: Spoorzone	2012	Clarissenhof Bp+ onherroepelijk okt. 2015 Burg. Stekelenburgplein ontwerp-Bp+ juli 2017	Clarissenhof Bp+ onherroepelijk 2015 Burg. Stekelenburgplein Bp+ onherroepelijk 2018	voorbereiden ontwikkeling Clarissenhof 2 én voorbereiden nieuw bestemmingsplan voor het gehele plangebied
Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum	2013	Deels van kracht deelgebied Schuilhoeve Ontwerp Bp+ dec. 2016	Deels van kracht. Deelgebied Schuilhoeve Bp+ vastgesteld dec. 2018	deelgebied Schuilhoeve vaststelling raad november 2018
Amsterdam: Zuidas Flanken	2015	Geen inzet BP+ Tracébesluit vastgesteld	Geen inzet BP+ Tracébesluit vastgesteld	
Stichtse Vecht: Het NW Kwadrant Maarssen / bestemmingsplan Haagstede in Maarssenbroek	2016	Bp+ vastgesteld 4 juli 2017	Bp+ onherroepelijk 2018	

Bijlagetabel 6: Ontwikkelingsgebieden 'haven- en industriegebied' (stand van zaken okt/nov 2018).

Ontwikkelingsgebied 'Haven- en industriegebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Rotterdam: Havengebied	2013	3 deelgebieden Bp+ van kracht + deel Maasvlakte 2 in voorbereiding	3 deelgebieden Bp+ van kracht (2015): Botlek-Vondelingenplaat, Europoort & Landtong, Maasvlakt 1.Bp+ Maasvlakte 2 onherroepelijk sept 2018 (Maasvlakte 2 nog geen Bp VR): Bp Waalhaven en Eemhaven febr 2018 (geen Bp+) vastgesteld	uitspraak in beroep Waalhaven en Eemhaven
Delfzijl, Eemsmond, prov. Groningen: Haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven	2014	Oosterhorn: Bp+ in procedure Eemshaven Zuidoost: Bp+ vastgesteld 20-07-2017 Eemshaven Actualisering: Bp+ in voorbereiding	Oosterhorn: Bp+ vastgesteld 30-11-2017 in beroep bij RvS Eemshaven Zuidoost: Bp (geen Bp+) vastgesteld 20-07-2017 in beroep bij RvS Voorontwerp Eemshaven okt. 2018	Oosterhorn: beroep in afwachting uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de PAS
Moerdijk: Havengebied Moerdijk	2015	Bp+ in voorbereiding	18-01-2018 Bp vastgesteld, beroep bij RvS BP+ achter de hand	gesprekken akoestisch inrichtingsplan lopen nog, daarna (partiële) herziening waarbij gebruik gemaakt wordt van de "plus"
Terneuzen: Kanaalzone	2015	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	concept-MER en concept ontwerp-Bp begin 2019
Vlissingen, Borsele en provincie Zeeland: Sloegebied	2015	Voorontwerp-Bp+ 2-08-2016	Ontwerp Bp+ 15-08-2018	vaststellen Bp+ jan. 2019
Wageningen: Rijnhaven-Costerweg	2015	Bp+ in voorbereiding	Bp+ in voorbereiding	4 ^e kw 2018 voorontwerp Bp+ ter inzage
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein Zie Bp met verbrede reikwijdte (12 ^e tr 2016)	2016 2016	Bp+ in voorbereiding	In voorbereiding Bp+. Conceptversie.	Door de complexiteit (naastgelegen natuurwaarden) is er nog veel om de conceptversie te doen

Bijlagetabel 7: Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten ‘voor één aspect’ (stand van zaken okt/nov 2018).

Innovatief experiment voor één aspect	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Eindhoven: Spoorzone (tijdelijk gebruik)	2010 2012 2013	17-7-2025	In uitvoering	In uitvoering	
Meijerijstad / Veghel: CHV terrein, tijdelijk gebruik. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-	In uitvoering	In uitvoering	
Assen: Havenkwartier, verlengde planhorizon bestemmingsplan. Vervallen Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-			
Katwijk: Valkenburg, geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar. Vervallen. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2013	-			
Westland: Dijckerwaal	2014	17-7-2025	Beëindigd	Beëindigd	
Amsterdam: Kantoorlocaties Telepoort en Amstel III planschade / wegbestemmen kantoorruimte	2014	15-5-2019	In uitvoering	In uitvoering	
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruqui- usgebied: bestemmingsplan voor één aspect (geluid) Ook flexibel bestemmingsplan (2013)	2014	1-7-2018	Chw achter de hand Voor bijna alle kavels worden traditionele Bp'en opgesteld.	beëindigd	
's-Hertogenbosch, Bernheze, Oss: Bedrijventerrein Heesch-West, geldigheidsduur bestemmingsplan 20 jaar	2014	20-9-2019	In voorbereiding	2017 Nota reikwijdte en detailniveau vastgesteld	Begin 2019 voorontwerp Bp publiceren. Aanvraag 19 ^e tr. Bp met verbrede reikwijdte
Nieuwegein: Galecopperzoom (tijdelijk gebruik)	2014	20-9-2019	Beëindigd beheersverordening opgesteld	2017 Beëindigd beheersverordening opgesteld	

De 11 besluiten voor één aspect betreffen 9 projecten. Voor Eindhoven Strijp-S is eenmaal de regeling aangepast en later uitgebreid voor de hele Spoorzone. 3 projecten Assen: Havenkwartier en Katwijk: Valkenburg zijn vervallen omdat voor beide

gebieden een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt opgesteld. Ook voor Meijerijstad / Veghel geldt dat er een bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt opgesteld en het tijdelijk gebruik dat in uitvoering is daarin opgaat.

Bijlagetabel 8: Overzicht van het duurzame innovatieve experiment ‘Flexibel bestemmingsplan’ (stand van zaken okt/nov 2018).

Innovatief experiment Flexibel bestemmingsplan	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/ nov. 2018)	Vooruitblik
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied Zie experiment voor één aspect	2013	1-7-2018	Chw achter de hand Voor bijna alle kavels worden traditionele Bp'en opgesteld.	Beëindigd	
Beuningen: Gebied Laan 1945 Flexibel Bp vervallen Zie Bp met verbrede reikwijdte.	2013	1-7-2018		Vervallen	
Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder	2013	1-7-2018	Beëindigd	Beëindigd	
Maastricht: Tapijn-terrein	2013	1-7-2018	Bp vastgesteld 28-06-2016 Reparatie via bestuurlijke lus, 19-09-2017 gewijzigd Bp vastgesteld	Bp onherroepelijk 28-02-2018	
Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen	2013	1-7-2018	Ontwerp Bp 31-01-2017	Bp onherroepelijk. Betreft een conserverend plan voor de bestaande dorpskernen	
Tynaarlo: De Bronnen	2013	1-7-2018	Beëindigd	Beëindigd	-

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

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

Bijlagetabel 9: Overzicht van het duurzame innovatieve experiment 'Bestemmingsplan verbrede reikwijdte' (7c) (stand van zaken okt/nov 2018).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Almere en Zeewolde: Oosterwold	2014	15-5-2019	Bp onherroepelijk 31-05-2017	Bp onherroepelijk 31-05-2017	
Almere: Centrum Weerwater Ook Ontwikkelingsgebied 2 ^e tr 2011	2014	15-5-2019	Bp Weerwater - Floriade vastgesteld 20-07-2017 Voor overig deel in voorbereiding	De plus is toegepast op PAS Bp+ Weerwater - Floriade vastgesteld 20-07-2017. Bestuurlijke lus Bp+ vastgesteld Centrum Weerwater- Florade 02-01-2019	Planning zittingsdatum RvS tbv bestuurlijke lus
Assen: Toeristisch Recreatieve Zone (incl. TT-circuit)	2014	15-5-2019	In voorbereiding	In voorbereiding	1 ^e concept voorontwerp Bp
Culemborg: Spoorzone	2014	15-5-2019	Bp vastgesteld 26-01-2017	Bp onherroepelijk 20-09-2017	
Den Haag: Binckhorst incl. afwijken van de Wet geluidhinder (7d, 2014) Ook EPC-norm 0,2 (15 ^e tr 2017) Experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) (2018)	2014 2014 2017 2018	15-05-2019 EPC: 1-1-2021	Ontwerp Bp 20-09-2017	29-11-2018 raad stelde omgevingsplan vast	Publiceren en ter visie leggen omgevingsplan
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. Ook ontwikkelingsgebied 15 ^e tr, 2017 deelgebied Luchtmachtbasis Twente	2014 2017	15-5-2019 BP+ 5 jaar	Ontwerp Bp+ 04-08-2016	3 Bp's vastgesteld 12-03-2018: Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord (ook BP+), -Midden en -Zones. Bp Voormalige vliegbasis Twenthe – Zones (Dinkelland) 30-06-2018 onherroepelijk	Beroep tegen Bp's: 1x Voormalige vliegbasis Twenthe – Noord / RvS verwacht eind 2018 1x Voormalige vliegbasis Twenthe – Midden 1x Voormalige vliegbasis Twenthe – Zones / RvS verwacht medio 2019 (stikstof)
Weesp: Bloemendalerpolder	2014	15-5-2019	Bp voor (98%) onherroepelijk 21-06-2017	Bp 1 ^e herziening onherroepelijk 2018	
Zaanstad: Hembrugterrein incl. afwijken van de Wet Geluidhinder (7d)	2014	15-5-2019	Ontwerp Bp 21 -09-2017	Bp vastgesteld 15-02-2018. Beroep is aangetekend.	Uitspraak beroep
Assen: Havenkwartier Ook experiment voor één aspect, verlengde geldigheidsduur Bp (vervallen)	2014	20-9-2019	Achter de hand	Chw achter de hand. Veemarktterrein Bp huidige Wro. Havenkwartier 4 deelgebieden voor 1 ^e wordt visie opgesteld	Visie 1 ^e deel Havenkwartier voorjaar 2019. Daarna deellocaties ontwikkelen.
Delft: Spoorzone	2015	18-3-2020	In voorbereiding	Ontwerp Bp 20-12-2017	Vaststellen Bp eind 2018
Provincie Noord-Brabant: Logistiek Park Moerdijk, inpassingsplan	2015	18-3-2020	Inpassingsplan vastgesteld 15 juli 2016 (voor de 2 ^e keer)	Inpassingsplan vastgesteld 15 juli 2016 (voor de 2 ^e keer) 3 beroepsschriften	Wacht op duidelijkheid vanuit Europa over de PAS.

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Alphen aan de Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven-Oost Experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) (2018)	2015 2018	9-9-2020	RvS uitspraak 30-08-2017 besluit raad vernietigd	Bp opnieuw vastgesteld 06-12-2017 RvS uitspraak 26-10-2018 Bestuurlijke lus.	Bp gewijzigd vaststellen december 2018
Amstelveen: De Scheg	2015	9-9-2020	In voorbereiding	Bp in voorbereiding	Voorontwerp Bp 1 ^e helft 2019, ontwerp 2 ^e helft 2019, bp vaststellen 1 ^e helft 2020
Beuningen: Gebied Laan 1945 Ook flexibel bestemmingsplan (vervallen)	2015 2013	9-9-2020	Bp onherroepelijk 24-02-2017	Bp onherroepelijk 24-02-2017	
Diemen: Bergwijkpark ook afwijken van de Wet geluidhinder 7d	2015	9-9-2020 7d: 9-9-2020	Bp onherroepelijk 15-08-2016	Bp onherroepelijk 15-08-2016	
Eindhoven: Brainport Park/Brainport Industries Campus Grenswijziging op grondgebied gemeente Best 14 ^e tr 2016	2015 2016	9-9-2020	Chw achter de hand Bestemmingsplan Cluster 1 onherroepelijk (28-09-2016), geen Chw toegepast	Chw achter de hand voor Cluster 2	Op dit moment zijn er geen Bp's in procedure. Nog te ontwikkelen Cluster 2 (nog onduidelijk of van Bp VR gebruik wordt gemaakt)
Enschede: Binnensingelgebied	2015	9-9-2020	In voorbereiding, alleen startsessie 2017	Chw achter de hand. Project heeft op dit moment geen prioriteit	
Helmond: Automotive Campus	2015	9-9-2020	Voorontwerp Bp okt. 2016	Ontwerp-Bp 21-11-2018	Vaststellen Bp mrt/april 2019
Leudal: Buitengebied Leudal	2015	9-9-2020	In voorbereiding, stil gelegen	Voortgang afgelopen jaren 0,0	Wordt opnieuw bekeken of project wordt opgepakt
Meijerijstad/Veghel: Herontwikkeling CHV-terrein. Ook experiment voor één aspect (tijdelijk gebruik voor 15 jaar) 5 ^e tr. 2013 (in uitvoering) Ook ontwikkelingsgebied 3 ^e tr 2012	2015 2013 2012	9-9-2020	In voorbereiding	Voorontwerp Bp gereed, niet gepubliceerd	medio 2019 herijking van de uitgangspunten door nieuwe status CHV-terrein als gebiedsontwikkeling van regionale betekenis
Apeldoorn: Binnenstad Apeldoorn	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding nota van uitgangspunten	ontwerp nota van uitgangspunten 2 ^e /3 ^e kw 2019, ontwerp Bp 2 ^e kw 2020, Bp 4 ^e kw 2020
Bergen op Zoom: Landschapspark Bergse Heide	2016	15-7-2021	Geen inzet verbrede reikwijdte Opstellen 2 Bp'en	Geen inzet verbrede reikwijdte 2017	
Boekel: Buitengebied Boekel	2016	15-7-2021	Ontwerp Bp maart 2017	Bp vastgesteld 01-05-2018	Beroep aangetekend
Borsele: Buitengebied Borsele	2016	15-7-2021	Ontwerp Bp okt. 2017	Bp vastgesteld 11-04-2018	Beroep aangetekend
Heeze-Leende: Locatieontwikkeling De Bulders	2016	15-7-2021	Bp De Bulders vastgesteld 13-02-2017	Bp onherroepelijk 18-07-2018	
Helmond: Brandevoort-Noord	2016	15-7-2021	In voorbereiding	Stedenbouwkundige onderlegger (eind 2018)	Voorontwerp-Bp voor aug 2019
Oudewater: Binnenstad Oudewater	2016	15-7-2021	In voorbereiding, opstellen cultuurhistorische waarde kaart	Cultuur historische waardenkaart eind 2018 vaststellen	Start voorbereiding in 2019. College brengt Bp pas in procedure als de Omgevingswet (2021) in werking is getreden
Rijssen-Holtten: Buitengebied Rijssen-Holtten	2016	15-7-2021	Voorontwerp Bp 01-11-2016	Voorontwerp-Bp 01-11-2016	Ontwerp-Bp jan 2019
Steenwijkerland: Buitengebied Steenwijkerland	2016	15-7-2021	Ontwerp Bp 03-08-2017	20-6-2018 Voorontwerp-Bp	Ontwerp-Bp 1 ^e helft 2019. Vaststellen Bp eind 2019

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Súdwest-Fryslân: Centrum Sneek	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Uitgangspunten vastgesteld okt 2018	Voorontwerp-Bp voorjaar 2019
Zundert: Business Centre Treeport	2016	15-7-2021	Ontwerp Bp okt 2017	18-07-2018 (gewijzigde) vaststelling Bp. Beroep is aangetekend.	Verweerschrift opstellen. Behandeling beroep.
Appingedam: Aardbevingsbestendig bestemmingsplan	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding nota van uitgangspunten	december 2018 nota van uitgangspunten vaststellen, daarna voorontwerp Bp zsm in procedure
Best: Hoge Akker: Speelheide en De Leeuwerik	2016	24-9-2021	Ontwerp Bp ter inzage	Bp vastgesteld 10-04-2018	
Delft: The Green Village	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	ontwerp Bp begin 2019 ter inzage
Ook een experiment met het deels niet van toepassing verklaren van het Bouwbesluit ten behoeve van het ontwikkelen van nieuwe technologieën (6m), 15 ^e tr aanvulling besluit	2016 2016 2017	6m: 24-9-2026		ontwerp Bp	
Edam-Volendam: Lange Weeren	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Voorontwerp Bp bijna gereed	Ontwerp-Bp februari/maart 2019
Giessenlanden: Bedrijventerrein Betonson	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Voorontwerp Bp 28-09-2017	Ontwerp Bp binnenkort 2018/2019
Gorinchem: Bedrijventerrein Groote Haar	2016	24-9-2021	Bp vastgesteld 20-04-2017	Bp onherroepelijk 05-06-2018	
Hollands Kroon, Agriport	2016	24-9-2021	In voorbereiding. Bp heeft vertraging opgelopen	Voor Wieringermeer wordt door gemeente, provincie en hoogheemraadschap een gezamenlijke gebiedsplan opgesteld. Gemeente maakt eerste opzet voor de regels.	Afronding gebiedsvisie eind 2018
Maastricht: Transformatie ENCI-terrein en de mergelgroeve Ook ontwikkelingsgebied	2016 2016	24-9-2021	In voorbereiding Bp+	In voorbereiding Bp+. Conceptversie.	Door de complexiteit (naastgelegen natuurwaarden) is er nog veel om de conceptversie te doen
Meppel: Transformatiegebied Noordpoort (voorheen Noordelijke Stadsentree) Ook ontwikkelingsgebied 9 ^e tr. 2015	2016 2015	24-9-2021	Voorontwerp Bp+ 5-10-2017	Voorontwerp Bp+ 5-10-2017	Ontwerp Bp+ begin 2019
Nederweert: Buitengebied in balans	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Eerst omgevingsvisie opstellen	Ontwerp omgevingsvisie voorjaar 2019
Nijmegen: Groene Delta van Nijmegen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Gebiedsvisie en eerste stappen voor Bp en MER.	Voorontwerp-Bp 2 kw 2019.) Ontwerp-Bp 3 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 4 ^e kw 2019. 1 ^e kw 2020
Ridderkerk, Bedrijventerrein Donkersloot	2016	24-9-2021	Voorontwerp Bp 29-08-2017 BenW	Concept-ontwerp Bp 6-3-2018	Ontwerp-Bp 1 ^e /2 ^e kw 2019. Vaststellen Bp najaar 2019.

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Wageningen: Binnenstad Wageningen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	Onderzoeken of project wordt opgepakt omdat gestart wordt met Omgevingsvisie voor het totale grondgebied van Wageningen	
Zoeterwoude: Landelijk gebied Zoeterwoude	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorbereidende (concept) fase intern/ extern bekend maken.
Amsterdam: Haven-Stad Ook ontwikkelingsgebied 14 tr 2016 Ook afwijkende EPC-norm (6b) 0,2 15° tr 2017 en artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l)	2016 2016 2017	28-10-2021	Ontwerp Bp 1 ^e deelgebied: Sloterdijk / Mediacollege	Bp 1 ^e deelgebied: Sloterdijk / Mediacollege onherroepelijk 9-3-2018. geen inzet Bp+	
Best: Brainport Park (grenswijziging project) Zie Eindhoven Brainport Park	2016	28-10-2021			
Beverwijk: Dorp Wijk aan Zee Ook ontwikkelingsgebied	2016 2016	28-10-2021	Ontwerp Bp+	Ontwerp Bp+ 14-06-2017	Vaststellen Bp 28-02-2019
Brielle en Westvoorne: Buitengebied	2016	28-10-2021	Voorontwerp Bp sept 2017	Voorontwerp Bp 3-10-2018 gepubliceerd	Ontwerp Bp april/mei 2019. Bp vaststellen sept/okt 2019
Katwijk: Valkenburg Ook experiment voor één aspect, Bp voor 20 jaar. (vervallen)	2016 2013	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Opstellen stedenbouwkundig ontwerp en MER	Voorontwerp Bp 1 ^e kw 2019
Lansingerland: Hoefweg-Zuid 2016	2016	28-10-2021	Ontwerp Bp	31-05-2018 Bp "Hoefweg-Zuid 2016 (oost)" vastgesteld. 2 ^e , westelijke helft gebied, studie gestart naar alternatief programma	Wachten op zittingsdatum RvS
Maassluis: Bedrijventerrein De Kade	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Bp vastgesteld 08-03-2018/ onherroepelijk	
Nieuwegein: Rijnhuizen Experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) (2018)	2016 2018	28-10-2021	Voorontwerp Bp sept 2017	Voorontwerp-Bp febr 2018	Ontwerp-Bp 2 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 4 ^e kw 2019
Nijmegen: Campusterrein Nijmegen-Radboud	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Bezig visie te ontwikkelen	Visie april 2019. 2 ^e /3 ^e kw ontwerp, 4 ^e kw 2019 Bp vaststellen
Noordwijkerhout: Bavo-terrein	2016	28-10-2021	Voorontwerp Bp 20-04-2017	Bp vastgesteld 16-10-2018	Ter visie t/m 28-11-2018
Overbetuwe: De Pas	2016	28-10-2021	In voorbereiding (ligt stil), in afwachting van regionale woningbouw-prioritering	In voorbereiding. 16-10-2018 intentieovereenkomst getekend voor 320 woningen.	Voorontwerp-Bp 3 ^e kw 2019. Ontwerp-Bp 4 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 2 ^e kw 2020
Wassenaar: Havenkanaal	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Voorontwerp-Bp nov 2017	Ontwerp-Bp febr. 2019. Vaststellen Bp juli 2019.
Zutphen: Buitengebied / Landelijk gebied	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Voorontwerp-Bp	medio nov 2018 voorontwerp ter inzage
Baarle-Nassau en Gilze en Rijen: Buitengebied Baarle-Nassau en buitengebied Gilze en Rijen	2017	27-6-2022	In voorbereiding, nota van uitgangspunten	Nota's van uitgangspunten vastgesteld; er is gekozen voor gefaseerde aanpak	Plan van aanpak. Inventarisatie van de buitengebieden

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Delft: Sciencepark Technopolis Experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) (2018)	2017 2018	27-6-2022	In voorbereiding	Voorontwerp Bp in voorbereiding	Voorontwerp bespreken met vooroverlegpartners
Dordrecht: Bedrijventerrein Dordtse Kil IV	2017	27-6-2022	Bp vastgesteld 28-06-2017	Bp vastgesteld 07-07-2017 RvS bestuurlijke lus 27-06-2018	27-12-2018, herstel deel 1 tussenuitspraak inzake 2 afwijkingsbevoegden, derde heeft termijn van 12 mnd.
Ede: World Food Center	2017	27-6-2022	In voorbereiding, eerst structuurvisie en MER	Opstellen van Structuurvisie en PlanMER. Juridisch-planologische procedures doorlopen. Er is geen sprake van één Bp. Waar mogelijk gebruik Chw.	Verwachting in 2019 (een) bestemmingsplan(nen) gaan opstellen
Geldrop-Mierlo: Bebouwde kom Geldrop	2017	27-6-2022	In voorbereiding opstartfase	In voorbereiding externe partij ingeschakeld	organiseren werkateliers, met bestuurders doelen traject bepalen (start eind 2018)
Haarlemmermeer: Park 21 Experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal (7v) (2018)	2017 2018	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding. Voor MER en Bp worden technische onderzoeken uitgevoerd.	Voorontwerp-Bp 2 ^e kw 2019
Hatterm: Buitengebied Hatterm	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding. Verslag participatie voortraject opgesteld. Opstellen omgevingsvisie.	Voorontwerp-Bp 1 ^e kw 2019
Hillegom: Buitengebied Hillegom	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp eind 2018
Krimpenerwaard: Binnenstad Schoonhoven	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding; Visiedocument opgesteld	In jan/ febr 2019 voorontwerp Bp ter inzage
Leeuwarden: Buitengebied Boarnsterhim	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding. Richtinggevend document door de raad vastgesteld (25-04-2018)	Voorontwerp Bp e kw 2019, ontwerp eind 2019
Maastricht: Retailpark Belvédère	2017	27-6-2022	In voorbereiding Voorontwerp Bp medio okt. 2017	Voorontwerp-Bp febr 2018	ontwerp-Bp jan 2019, vaststellen Bp 2 ^e kw 2019
Rotterdam: Maasvlakte 2	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding, Parallel onderzoek Chw exp en omgevingsplan 2021	Keuze over vervolgspeur medio 2019
Rotterdam: Mijntuinbuurt Fase 1	2017	27-6-2022	Geen inzet Chw	Beëindigd	
Tilburg: Modern werklandschap Wijkevoort	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp-Bp 1 ^e kw 2019. Ontwerp-Bp medio 2019. Vaststellen Bp eind 2019.
Landgraaf: Waubach	2018	5 jr		In voorbereiding. Inventarisatie gestart	Nog niet bekend
Landgraaf: Gravenrode	2018	5 jr		In voorbereiding. Startbijeenkomst okt 2018.	Nog niet bekend
Oldambt: Bad Nieuweschans	2018	5 jr		In voorbereiding. Opstellen concept Voorontwerp-Bp	Voorontwerp-Bp jan 2019. Ontwerp Bp mei 2019. Vaststellen Bp eind 2019.

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Gouda: Goudasfalt	2018	5 jr		In voorbereiding. Inschakelen externe partij	aanbestedingschakelen externe partij 1 ^e kw 2019
Amsterdam: Postcodegebied 1012,	2018	5 jr		Bp verbrede reikwijdte achter de hand. Stellen geen nieuw Bp op, alleen paraplu Bp.	
Leidschendam-Voorburg: Klein Plaspolder	2018	5 jr		College heeft in juli 2018 ontwerp Bp ingetrokken (had al ter visie gelegen)	College neemt besluit over nieuwe brug over de Vliet. Als deze er niet komt, komt Bp weer in procedure, als brug er wel komt aanpassing Bp eind 2019/ begin 2020
Delft: Schieoevers Noorder ook Bp-plus	2018	5 jr		In voorbereiding Bp Schiehallen	Voorontwerp-Bp 2 ^e kw 2019. Ontwerp-Bp 4 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 2 ^e kw 2020.
Eindhoven: Strijp-S en Strijp-T	2018	5 jr		Strijp S Bp vastgesteld 23-01-2018 (geen gebruik Chw) Strijp-T concept ontwerp-Bp opgesteld	Ontwerp-Bp voorjaar 2019. Bp vaststellen eind 2019
Woerden: Buitengebied Woerden	2018	5 jr		Nog niet begonnen	Voorbereiding start in 2019, gepland vaststellen Bp in 2021 als de Omgevingswet (2021) van kracht is
Fryske Marren: Buitengebied Gaasterlân-Sleat	2018	5 jr		Voorbereiding (inventarisatie objecten, verordeningen)	voorontwerp- Bp dec. 2019. Ontwerp Bp juni 2020, vaststellen dec 2020 of 1 ^e omgevingsplan 2021
Nuenen: Nuenen West	2018	5 jr		Afronding ontwerp BP	Ontwerp-Bp jan 2019. Vaststellen Bp april 2019
Bernheze: Buitengebied Bernheze	2018	5 jr		In voorbereiding; Koersdocument Omgevingsvisie Buitengebied eind 2017 vastgesteld. 2017 start programma (transitie) landbouw	2019 omgevingsvisie; voorontwerp Bp 2020/2021
Noordenveld:uitbreiding Oosterveld Norg	2018	5 jr		In voorbereiding. Gestart met uitwerken uitgangspunten.	Uitgangspunten 1 ^e kw 2019. Voorontwerp-Bp 3 ^e kw 2019. Ontwerp 4 ^e kw 2019. Vaststellen Bp 1 ^e kw 2020.
Nijmegen: Dukenburg	2018	5 jr		In voorbereidig. Toekomstverkenning opgesteld.	Ontwerp-Bp voorjaar 2019. Vaststellen Bp eind 2019
Lansingerland: Lint-Zuid	2018	5 jr		In voorbereiding. 8 werksessies en 2 beeldvormende avonden.	Voorontwerp Bp 1kw 2019, Ontwerp 2 ^e kw 2019, vaststellen 3 ^e kw 2019
Leerdam: Broekgraaf ook Bp-plus	2018	5 jr		Ontwerp-Bp+ 05-12-2018	Vaststellen Bp medio 2019
Rijssen-Holten: Kernen Rijssen en Holten	2018	5 jr		Voorontwerp-Bp bijna gereed	Voorontwerp-Bp eind 2018

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Koggenland: Kernen Koggenland	2018	5 jr		In voorbereiding. Opstellen plan van Aanpak, vervolgens Uitgangspuntennotitie	Plan van aanpak eind 2018, Uitgangspuntennotitie medio/eind 2019, Voorontwerp-Bp medio 2020

Bijlagetabel 10: Overzicht van het duurzame innovatieve experiment 'Eén bestemmingsplan verbrede reikwijdte' (7g) (stand van zaken okt/nov 2018).

Gemeente en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Breda	2014	20-9-2019	In voorbereiding	Concept-ontwerp Omgevingsplan Breda Zuidwest 11-12-2017	Ontwerp Omgevingsplan Breda Zuidwest publiceren
Deventer	2014	20-9-2019	In voorbereiding	Omgevingsvisie opstellen. Concept-ontwerp Bp dec 2018	Ontwerp Bp1 ^e kw 2019 ter inzage
Gooise Meren, één Bp Bussum	2014	20-9-2019	Beëindigd		
Meerssen: Ook gebiedsdekkende omgevingsvisie 8 ^e tr 2014	2015 2014	20-9-2019 18-3-2020	Nog niet in voorbereiding, eerst omgevingsvisie vaststellen	In voorbereiding. Voor start Bp omgevingsvisie opstellen.	Omgevingsvisie opstellen
Oldenzaal	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding voorontwerp-Bp (opgedeeld in 4 deelgebieden: stedelijk kerngebied, de woonwijken, bedrijventerreinen en buitengebied) eind 2018 naar gemeentebestuur	Voorontwerp Bp begin 2019 aan 'Oldenzaal' voorleggen
Soest Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord ook ontwikkelingsgebied	2014	20-9-2019	Vorbereidende fase (ontwikkeling viewer) voor het opstellen van het Bp	In voorbereiding. Bestaande regelgeving overzetten. Opstellen omgevingsvisie. Voor Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord Bp+ met ook verbrede reikwijdte onherroepelijk mei 2018	Zo veel mogelijk oefenen met toegankelijk en helder raadpleegbaar plan
Venlo	2014	20-9-2019	In voorbereiding	In voorbereiding. 1 ^e conceptplan deelgebied Tegelen 1 ^e kw 2018.	Omgevingsplan opgedeeld in - Woon- en centrumgebied Venlo (deelgebied Tegelen is hier onderdeel van), bedrijventerreinen, Buitengebied. Medio 2019 inhoudelijke afstemming met instanties.
Stadskanaal	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Koersdocument en Nota van Uitgangspunten vastgesteld (2018), grondgebied in 7 deelgebieden verdeeld en als kompas 7 thema's benoemd.	Voorontwerp Bp. en tegelijkertijd een omgevingsvisie op basis van koersdocument.
Veere	2016	15-7-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Gemeenteraad ingestemd met startnota. Bouwen aan juridische regeling.	Juridische regeling voorjaar 2019 naar raad. Start omgevingsvisie eind 2019. Start één omgevingsplan voor de hele gemeente 2021.

Gemeente en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Kampen	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding. Koersverkenning Omgevingsvisie, opbouwen adhv (energie, gezondheid, klimaat, economie etc.). Tegelijk werken aan visie en omgevingsplan (opgedeeld in wonen en werken, binnenstad, buitengebied)	Concept omgevingsplan Wonen midden 2019
Lopik	2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding voorontwerp Bp voor hele grondgebied. Visie op linten vastgesteld.	Voorontwerp Bp 4 ^e kw 2019
Peel en Maas Ook ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag)(6l) Ook vergunningvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) Extra voor de wijk Giel Peetershof Voor 5 jaar geen aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) Ook afwijkende EPC-norm (6b)	2016 2016 2016 2016	24-9-2021	In voorbereiding	In voorbereiding pilot Omgevingsplan Kwistbeek. Opstellen omgevingsvisie incl MER gemeentebreed. Bp woonwijk Giel Peetershof onherroepelijk	Aanpassen organisatie omtrent omgevingswet. Pilot Omgevingsplan Kwistbeek. Omgevingsvisie
Berg en dal	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding 3 deelplannen, uitbreiden participatie	actualiseren Plan van aanpak. Bureau opdracht gegeven om voorstel Omgevingsvisie op te stellen en ambitienota.
Dalfsen	2016	28-10-2021	26-06-2017 3 ^e verzamelplan Chw Bp Buitengebied vastgesteld; 25-08-2017 Chw Bestemmingsplan kernen onherroepelijk	Verzamelplan Chw Bp Buitengebied onherroepelijk 31-01-2018. Verzamelplan Chw Bestemmingsplan kernen onherroepelijk 25-08-2017	
Heerlen	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding Bp voor deelgebied: Hoensbroek Centrum (oriënterende fase). Proces omgevingsvisie en omgevingsplan lopen tegelijk, maar zijn niet afhankelijk van elkaar.	
Urk Zwolschehoek en het plangebied Schokkerhoek tevens ontwikkelingsgebied	2016	28-10-2021	Deelgebied Schokkerhoek (ook Bp+) vastgesteld Bp juni 2017	Voor Schokkerhoek is een Bp met gebruik van verbrede reikwijdte in 2018 onherroepelijk (geen Bp+) (nb klein onderdeel vernietigd, bij een herziening Bp wordt dit meegenomen)	Eind 2019 randvoorwaarden voor Bp hele grondgebied onderzocht

Gemeente en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Utrecht	2016	28-10-2021	In voorbereiding	Onherroepelijk Chw Bp Algemene regels over bouwen en gebruik 31-10-2018.Chw Bp Veldhuizen, De Meern in voorbereiding, ook omgevingsvisie.	Gemeente koppelt een hele reeks projecten aan de Chw, het is ondoenlijk alle Bp's na te lopen.
Zeist	2016	28-10-2021	In voorbereiding	In voorbereiding Eerste Voorontwerp Bp deelgebied Geiserlaan.	Voorontwerp Bp Geiserlaan. Toekomst: voor meerdere gebieden zullen Bp VR worden opgesteld.
Amersfoort	2017	27-6-2022	In voorbereiding	deelgebied: 'Amersfoort Zuid en Kattenbroek' Bp vastgesteld 19-09-2018	Masterplan Wagenwerkplaats en Structuurvisie De Hoef-West begin 2019. Nog geen planning voor verdere deelgebieden beschikbaar.
Nunspeet	2017	27-6-2022	In voorbereiding	In voorbereiding voorontwerp-Bp voor uitsluitend Woongebieden. Tegelijk opstellen Omgevingsvisie	Omgevingsvisie 4 ^e kw 2018. Voorontwerp-Bp Woongebieden 4 ^e kw 2018. Ontwerp-Bp mrt 2019. Vaststellen Bp voor zomer 2019

Bijlagetabel 11: Overzicht van duurzame innovatieve experimenten met Nieuwe technieken (stand van zaken okt/nov 2018).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Leeuwarden: Dutch Rainmaker	2010	17-7-2020	In uitvoering	In uitvoering	
Tilburg, Utrecht, Eindhoven, Spoorzone: Gebiedsgericht bodembeheer en Zwolle visie op de ondergrond	2011	6-3-2018	In uitvoering / Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	
Provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland: Duurzaam stortbeheer (3x)	2012		In uitvoering	In uitvoering. Experiment loopt tot 2025	
Brummen: Eerbeek, Solarpark	2015		In uitvoering middels een proef	Proef afgerond 31-11-2017. Bezig met aanvraag SDE+ subsidie (Okt 2018) voor zonnepanelen	Toestemming van de provincie over de wijze van tijdelijke afdichting met staalslakken en zonnepanelen
Peel en Maas, ondergrondse opslag van uit energie verkregen ijs (warmteopslag), voor de bouw geldt voor 5 jaar afwijken niet de Wabo (6) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	6k en 6l: 24-9-2021			
Zaltbommel, Maasdriel en waterschap Rivierenland: Collectieve zuivering afvalwater glastuinbouw	2016		In voorbereiding	Chw achter de hand	uitvoering gepland in 2019

Bijlagetabel 12: Overzicht van duurzame innovatieve experimenten met Duurzaam bouwen (stand van zaken okt/nov 2018).

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Leeuwarden: Eco Iglo	2010	17-7-2020	Beëindigd	Beëindigd	
Zutphen: De Mars (EPC-norm)	2011	1-1-2021	Beëindigd	Beëindigd	
Leeuwarden: Autarkische woning	2012	25-7-2017	Beëindigd	Beëindigd	
Meppel: Nieuwveense Landen	2012	25-7-2027	In uitvoering	In uitvoering	
Boekel: Ecodorp	2015	18-3-2025	Ontwerp Bp 29-08-2017	Bp de Run is onherroepelijk 2018	Akte grond eind 2018 passeren
Zwolle, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, prov. Overijssel: Autarkische woning	2015	18-3-2025	Beëindigd	Beëindigd	
Peel en Maas, een experiment voor de wijk Giel Peetershof (een energie leverende wijk) voor 5 jaar voor het niet van toepassing verklaren van de aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, gas en warmte (6k) (12 ^e tr). Aanvulling 14 ^e tr: 2016 afwijkende EPC (6b) 0,2. Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016 2016	EPC-norm (6b) 1-01- 2021 onder- grondse opslag (6k) 24-08- 2021 Giel Peetershof (6l): 24-09- 2021		Bp woonwijk Giel Peetershof onherroepelijk 2015	
Vlagtwedde: Ecodorp	2016	28-10-2026	In voorbereiding	Bp in voorbereiding	ontwerp-bp 4 ^e kw 2018
Den Haag: Binckhorst, EPC-norm 0,2 Zie Bp met verbrede reikwijdte	2017	1-1-2021			
Amsterdam: Haven-Stad, EPC-norm 0,2 (6b); Artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing (6l) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2017	6b: 1-1-2021 6l: voor 5 jaar			

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

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Provincie Utrecht (Amersfoort, Houten, Nieuwegein, Utrecht en Woerden 1 ^e tr, Leusden 2 ^e tr) en Nijmegen (3 ^e tr): Mini-windturbines bedrijventerreinen	2010(5x)/ 2011 2012	aanwijzing bedrijven- terreinen 25-10- 2012 regeling geldig tot 25-10- 2022	In uitvoering	In uitvoering	
Almere (4 ^e tr), Castricum en Den Haag (5 ^e tr): Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap	2012 2013	25-10- 2017	In uitvoering / niet meer nodig, wettelijke belemmering is opgeheven	niet meer nodig, wettelijke belemmering is opgeheven	
Leeuwarden: Newtonpark	2012	15-10- 2022	In uitvoering	In uitvoering	
Provincie Flevoland: Opschalen en saneren windturbinepark	2013/2014	15-5-2019	Chw niet meer nodig: Tijdelijke vergunning voor max 25 jr valt nu onder de Wabo Moderniseringsartikel was niet toepasbaar	Chw niet meer nodig:	
Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer (5 ^e tr), Hoogeveen (7 ^e tr), Hulst (14 ^e tr): Vermindering regeldruk bouwwerken	2013 2014 2016	Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlem- mermeer, Meierijstad / Schijndel, Zoetermeer Hoogeveen 6-3-2018 Hulst: 28 oktober 2021	Almere: in uitvoering Delft: in uitvoering 2013 Eindhoven: Haarlem: in uitvoering Haarlemmer-meer: in uitvoering Meierijstad / Schijndel, Hulst: in uitvoering Hoogeveen: in uitvoering Zoetermeer: in uitvoering	Almere: per 01-08-2018 beëindigd. Delft: in uitvoering. Eindhoven: per 06-03-2018 beëindigd. Haarlem: in uitvoering. Haarlemmermeer: in uitvoering. Meierijstad / Schijndel: beëindigd in 2016. Zoetermeer: 6-3-2018 tijdelijk stilgelegd tot de 16 ^e tranche in werking treedt. Hoogeveen: in uitvoering. Hulst: in uitvoering	Haarlem: verankeren in beleidsplan 2019 Eindhoven: nog niet bekend of met de 16 ^e tr. het experiment wordt voortgezet
Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis: Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen (art. 6g)	2014	20-9-2019	Delft: in uitvoering sinds 01-10-2014 Den Haag: gestopt met exp. Sint Anthonis: in uitvoering Rotterdam: in uitvoering	Delft: in uitvoering. Den Haag: beëindigd in 2017. Eindhoven: in uitvoering. Rotterdam: beëindigd 2017. Sint Anthonis: in uitvoering.	

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden, Ooststellingwerf en Weststellingwerf: Zonnecollectoren.	2015	18-3-2020	Heerhugowaard: in uitvoering (op nieuw bedrijventerrein) Hoorn: Achter de hand Koggenland: in voorbereiding Leeuwarden: Bp 13-02-2017 vastgesteld Ooststellingwerf: in uitvoering 3 locaties 20 ha. Weststellingwerf: Bp vastgesteld 07-03-2017	Heerhugowaard: uitgevoerd okt 2018 Hoorn: Chw achter de hand Koggenland: beëindigd Leeuwarden: 1 veld 1 ha gerealiseerd Ooststellingwerf: 3 velden 28 ha gerealiseerd Weststellingwerf: 2 velden 10 ha gerealiseerd	Leeuwarden: 3 velden gepland > 0 ha Weststellingwerf: 1 veld 5 ha medio 2021
Provincie Noord-Brabant: transitie naar zorgvuldige veehouderij	2015	18-3-2018	xx	In uitvoering 2016	
Sluis: Cadzand-Bad, een experiment met bouwmogelijkheden in het kustfundament	2015		Bp hotel de Blanke Top onherroepelijk 16-07-2016	Bp onherroepelijk 16-07-2016	
Provincie Groningen: Concentratiegebieden windturbineparken (voor 30 jaar)	2016	15-7-2021	In uitvoering, in 4 bestemmings / inpassingsplannen voor 59 windturbines voorlopige bestemming opgenomen	In 6 plannen zijn in totaal 193 windmolens opgenomen.	voor 2 windparken met vergunning worden geconsolideerd in inpassingsplannen
Rotterdam: experiment met private kwaliteitsborging door een architect	2016		In voorbereiding	evaluatie maart 2018 afgerond	het vastleggen van aanpak van Architect aan Zet in gemeentelijk verordening
Bergen op Zoom: Experiment met het apart aanvragen van de bouwen milieuvergunning (onlosmakelijke activiteiten)	2016		In uitvoering, omgevingsvergunning verleend 24-11-2016	in uitvoering, 3 vergunningen verleend	experiment loopt door: proberen meer innovatieve bedrijven binnen te halen
Delft: The Green Village, een experiment met het deels niet van toepassing verklaren van het Bouwbesluit ten behoeve van het ontwikkelen van nieuwe technologieën (6m), 15 ^e tr aanvulling besluit Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016 2017	24-9-2026		In voorbereiding ontwerp Bp	ontwerp Bp begin 2019 ter inzage
Nederweert: Zorgvuldige veehouderij (nieuw artikel 7q)	2016		Chw achter de hand	Beëindigd	
Peel en Maas: vergunningsvrij plaatsen van zonnepanelen (7j) Zie Bp met verbrede reikwijdte	2016	24-9-2021		In voorbereiding pilot Omgevingsplan Kwistbeek. Opstellen omgevingsvisie incl MER gemeentebreed. Bp woonwijk Giel Peetershof onherroepelijk	Aanpassen organisatie omtrent omgevingswet. Pilot Omgevingsplan Kwistbeek. Omgevingsvisie
Hulst: Binnenstad afwijken van technische eisen Bouwbesluit 2012	2016	28-10-2021	In uitvoering	In uitvoering	
Oss: Bedrijventerrein Elzenburg-De Geer een tijdelijk windpark	2017	27-06-2022	In voorbereiding	Voorontwerp Bp met voorlopige bestemming voor 25 jaar	Ontwerp-Bp en ontwerp-omgevingsvergunningen ter inzage in voorjaar 2019
Loon op Zand, attractiepark De Efteling: vergunningvrij plaatsen van een aantal bouwwerken	2018	5 jr		Start bij besluit 16 ^e tranche	

Gemeente (of provincie) en Naam experiment	Jaar van aanwijzing	Looptijd experiment	Stand van zaken (medio 2017)	Stand van zaken (okt/nov. 2018)	Vooruitblik
provincie Groningen: experiment met het voorlopig bestemmen van zonneparken voor 30 jaar	2018	5 jr		Uitvoering vertraagd door 16 ^e tr. wel opgenomen in Omgevingsverordening provincie. Ipv voorlopige bestemmingen geven gemeenten tijdelijke omgevingsvergunning af.	
Ameland-Westgat: het elektrificeren van het mijnbouwplatform (afwijken van Activiteitenbesluit milieubeheer)	2018	1-1-2022		Concept-plan voor elektrificatie gereed en wordt verder uitgewerkt	Investerings AWG en zonneweide 2019. Uitvoering van de elektrificatie van AWG eind 2021
Alphen aan den Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven Oost Delft: Campus Zuid (voorheen Sciencepark Technopolis) Den Haag: de Binckhorst Haarlemmermeer: Park 21 Nieuwegein: Rijnhuizen Een experiment met een nieuwe systematiek voor kostenverhaal Zie Bp met verbrede reikwijdte	2018				

Bijlagetabel 14: Vergelijking op hoofdlijnen van de reikwijdte en werking van het ‘plan’: onder het huidige wettelijke stelsel zonder en met Chw onder de Omgevingswet

Onderwerp	Wet ruimtelijke ordening en aanverwante wetgeving	Crisis- en herstelwet	Omgevingswet
Manoeuvrerruimte bij het bepalen van de milieugebruiksruimte	Gemeente is voor de meeste milieuaspecten gebonden aan de (inter)nationale normstelling. Weinig tot geen gebiedsgerichte differentiatie mogelijk. / Geen instrument om de milieugebruiksruimte te optimaliseren. In bijzondere situaties permanente afwijking van milieunorm (Stap 3 Interimwet Stad- en Milieubenadering).	Instrument voor herverdeling milieugebruiksruimte en tijdelijk afwijken van wettelijke normen. Gebiedsgerichte benadering en differentiatie is mogelijk.	Mengpaneel biedt gemeente ruimte om zelf normen te stellen – in afwijking van (inter)nationale normen. Daarbij gelden wel beperkingen).
Reikwijdte van het plan	Een goede ruimtelijke ordening	Fysieke leefomgeving	Fysieke leefomgeving
Opnemen verordeningen	Alleen ruimtelijk relevante regels	Regels over de fysieke leefomgeving	Regels over de fysieke leefomgeving
Omgaan met beleidsregels	Ruimtelijke relevante regels in het plan	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)
Bestemmingsplan-activiteit	-	Het is verboden om een omschreven gebruik zonder vergunning aan te vangen	In het omgevingsplan kan de omgevingsplanactiviteit worden opgenomen voor alle activiteiten (o.a. gebruik) die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving
Hogere waarden geluid	Apart besluit naast het bestemmingsplan	Hogere waarde kan onderdeel van het plan zijn	Hogere waarde mogelijkheid vervalt; het omgevingsplan bevat een geluidregeling met afwegingsruimte
Looptijd van het plan	10 jaar	Maximaal 20 jaar	Geen planhorizon / verplichting tot inpassing van afwijken / beleid / instructies.
Fasering onderzoek	Uitvoerbaarheid bij vaststelling onderzoeken	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.
Planschade	Planologische vergelijking opeenvolgende plannen.	Planologische vergelijking opeenvolgende plannen. Directe planschade voorzienbaar binnen 3 jaar na aankondiging planherziening.	Nadeelcompensatie aan de hand van concrete en feitelijke situatie.
Kostenverhaal	Exploitatieplan bij vaststelling	Naar keuze vaststelling exploitatieplan bij vaststelling plan of bij afgifte omgevings-vergunning / Kostenverhaal gekoppeld aan de vergunning (16 ^{de} tranche)	Wordt nog nader bezien en ingevuld.
Standaard bij bekendmaking	Digitaal beschikbaar op ruimtelijke plannen.nl	Eigen vvierer toegestaan	Digitaal Stelsel Omgevingswet in ontwikkeling

Colofon

Begeleidingscommissie

Deze achtste Voortgangsrapportage over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet in de periode 2017-2018 is begeleid door een onafhankelijke Begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de heer Schueler (Staatsraad en hoogleraar) en met als leden de heren Bregman (Instituut voor Bouwrecht), Lurks (Vereniging Nederlandse Gemeenten), Plambeek (Raad van State) en Verwoerd (Bouwend Nederland).

De Begeleidingscommissie heeft in drie bijeenkomsten toegezien op de totstandkoming van de rapportage door de hoofdlijnen van de rapportage en het onderzoek te bespreken (eerste bijeenkomst), het eerste vrijwel volledige concept kritisch te bezien en van suggesties te voorzien (tweede bijeenkomst) en de kwaliteit van het eindresultaat te beoordelen en waar nodig verbeteringen voor te stellen (derde bijeenkomst).

Rapportage

De Voortgangsrapportage is opgesteld door Gerbrand Naeff van Naeff Consult. Informatie over onder meer de voortgang van projecten is verzameld door Coralien van Hattem van Coraal. De benodigde informatie voor de Voortgangsrapportage is verkregen met vragenformulieren van circa 175 projecten; in gesprekken met projectleiders en betrokkenen van een aantal uitgelichte projecten (gemeenten Almere, Amersfoort, Breda, Den Haag, Deventer, Rotterdam, Soest en Zwolle); in een tweetal bijeenkomsten met projectleiders over respectievelijk projecten met zonnevelden en digitale informatievoorziening; door deelname aan kennisbijeenkomsten over de Chw en uit diverse schriftelijke bronnen. De informatie over de jurisprudentie in hoofdstuk 3 is afkomstig van kenniscentrum InfoMil. In de tekst van de Voortgangsrapportage zijn in kaders uitspraken opgenomen vanuit de gebieden en projecten. Alleen waar het van waarde lijkt om de context te kennen, wordt daarbij de naam van de gemeente genoemd.

Periode

Deze Voortgangsrapportage 2017-2018 sluit aan bij de Voortgangsrapportage over de periode 2016-2017 en voegt vooral actuele informatie toe uit de periode vanaf oktober 2017 tot en met oktober/november 2018. Bij de afronding van de rapportage is op onderdelen informatie benut die daarna beschikbaar kwam.

Eindredactie

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

Datum

Augustus 2019



Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties**

**Interdepartementale programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Programma Crisis- en herstelwet

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

Augustus 2019