



---

# OMGEVINGS- RECHT EN HET PROCES VAN GEBIEDSONT- WIKKELING

---



# Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling

Niels Sorel  
Edwin Buitelaar  
Lia van den Broek  
Maaïke Galle  
Femke Verwest

## **Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling**

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)  
Den Haag, 2011  
ISBN: 978-90-78645-81-8  
PBL-publicatienummer: 500232001

## **Eindverantwoordelijkheid**

Planbureau voor de Leefomgeving

## **Contact**

niels.sorel@pbl.nl

## **Auteurs**

Niels Sorel (projectleider)  
Edwin Buitelaar (projectleider)  
Lia van den Broek  
Maaïke Galle  
Femke Verwest

## **Supervisie**

Ries van der Wouden

## **Met dank aan**

Arjan Witte (IenM); Bert Rademaker (IenM); Bram de Deugd (Akro Consult); Diederike van de Hulsbeek (Gemeente Den Haag); Hendrik van Sandick (IenM); Hub Diederik (PBL); Jan Bont (Triode); Janette Verbeek (Raad van State); John de Jong (Croonen Adviseurs); Mark van Veen (PBL); Menno Bakker (Bestplan); Nicole Fikke (IenM); Rob van Smaalen (Bestplan); Suzanne in t Veld (IenM); Theo Aquarius (IenM); Theo Dijkstra (Vrom-inspectie); Thijs Meijer (PBL); Tjeerd de Boer (Goudappel Coffeng); Tjitte Prins (Goudappel Coffeng); Ton Dassen (PBL); Vincent van der Vlies (Arcadis); Wilco de Vos (IenM) en Yolanda Kemper (IenM) voor hun hulp of commentaar tijdens de totstandkoming van het onderzoek.

## **Redactie figuren**

Marian Abels, Filip de Blois, Jos Diederiks en Allard Warrink

## **Eindredactie en productie**

Simone Langweg Tekst- en Communicatieadvies (Bevindingen) en Uitgeverij PBL, Den Haag

## **Opmaak**

Uitgeverij RIVM, Bilthoven

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Sorel, N. et al. (2011), Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.





BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling

## Samenvatting

### Gebiedsontwikkeling is een langdurig proces

- Het is vooral de informele fase (van idee tot ontwerpplan) van gebiedsontwikkeling die veel tijd in beslag neemt. Deze fase duurt meestal een stuk langer dan de formele fase – vanaf ontwerp via een vastgesteld plan tot en met een eventueel daarop volgende beroepsfase bij de rechtbank of de Raad van State.

### Omgevingsrecht is daarvoor slechts deels verantwoordelijk

- De vele en soms ingewikkelde regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht maakt ontwikkelingsplannen kwetsbaar. Het stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen (vooral cultuurhistorie, bodem, flora en fauna, luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid) heeft tijdens de informele fase grote invloed op de complexiteit en procesduur van de gebiedsontwikkeling. Doordat de rechter op al deze punten kan toetsen, staat een deel van de voorbereiding van het bestemmingsplan (of de omgevingsvergunning) in het teken van het voldoen aan alle omgevingsrechtelijke bepalingen. Tegenstanders van plannen doen vaak een beroep op deze bepalingen, in het bijzonder op het gebied van luchtkwaliteit en geluid.
- Toch is het omgevingsrecht slechts deels verantwoordelijk voor de lange procesduur. Het gaat bij gebiedsontwikkeling om het vinden van een optimale balans tussen ontwerp, programma, grondexploitatie en draagvlak, en dat alles binnen de juridische randvoorwaarden. Dit is een complexe en tijdsintensieve puzzel. De complexiteit van gebiedsontwikkeling wordt in de

Nederlandse context nog eens versterkt door de keuze voor integrale, grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, zoals grootschalige binnenstedelijke herontwikkelingen als de Binckhorst in Den Haag en Waalfront in Nijmegen.

- De onderzoekstijd die voortvloeit uit de wettelijke kaders is maar beperkt verantwoordelijk voor de totale procesduur van de gebiedsontwikkeling. Deze onderzoeksactiviteiten vinden vaak parallel plaats aan het zoeken naar een optimum tussen ontwerp, programma, grondexploitatie en draagvlak. Wel kunnen de onderzoeksresultaten dat proces vertragen omdat ze ertoe leiden dat de andere onderdelen moeten worden aangepast.
- De belangen die het omgevingsrecht probeert te borgen, zullen ook zonder borging in een wettelijk kader een rol spelen. Gebruikers stellen immers bepaalde eisen ten aanzien van bijvoorbeeld geluid en bodemkwaliteit, ook als daar geen rechtsregels voor zouden zijn. Ook neemt de rechter in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' zaken mee waarvoor geen wettelijk kader bestaat (zoals nu bij lichthinder, geurhinder en verkeerseffecten).
- Het is maar zeer beperkt de complexiteit van het omgevingsrecht die de planoptimalisatie beperkt. De restrictiviteit van het omgevingsrecht – de beperkingen die het oplegt – is daarvoor meer bepalend. Die restrictiviteit neemt toe met een toenemend aantal omgevingsrechtelijke beperkingen.



### Het omgevingsrecht kan eenvoudiger en beter

- *Het huidige systeem biedt mogelijkheden om beter in te spelen op het omgevingsrecht zodat de procesduur afneemt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergroten van de flexibiliteit van plannen, het kiezen voor meer kleinschalige en geleidelijke stedelijke ontwikkelingen, het tijdig en adequaat rekening houden met de omgevingsrechtelijke bepalingen en het gebruiken van privaatrechtelijke overeenkomsten om de milieugebruiksruimte te vergroten.*
- *Een vereenvoudiging, opschoning en harmonisatie van het omgevingsrecht, zoals het programma 'Eenvoudig Beter' van het ministerie van IenM tot doel heeft, helpt om het stelsel meer inzichtelijk te maken.*
- *Een reductie van het aantal en de duur van procedures kan het proces van gebiedsontwikkeling enigszins versnellen. Het is echter de vraag of die reductie veel soulaas zal bieden. Daarvoor zal niet alleen naar de complexiteit maar ook naar de restrictiviteit van het stelsel moeten worden gekeken. Het stelsel moet niet alleen eenvoudiger, maar ook beter worden.*
- *Door gefixeerde en niet-afweegbare normen los te laten, worden voorheen harde restrictieve randvoorwaarden onderdeel van een integrale afweging van de lokale gebiedskwaliteit. Ook kan een programmatische aanpak (zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit), waarbij ruimte is voor uitruil tussen generieke verbetermaatregelen en vervuilingveroorzakende plannen, lokale gebiedsontwikkeling vergemakkelijken. Een belangrijke kennisvraag is dan of dit kan met behoud of zelfs verbetering van gebiedskwaliteit (in brede zin, dus met inbegrip van gezondheid, veiligheid en milieukwaliteit).*

### Maar deze verbetering kent ook grenzen

- *Er zijn duidelijke grenzen aan de mate waarin de complexiteit en de restrictiviteit van het omgevingsrecht kunnen worden verminderd. Zowel de samenleving als de overheid moet bereid zijn meer risico's te aanvaarden – in die zin minder restrictief te zijn – en niet elk risico beantwoorden met een centraal normenkader. Oftewel, we moeten dan minder toegeven aan de 'risico-regel-reflex'.*

## Inleiding

Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en beter. Daarom werkt het kabinet-Rutte op dit moment aan een herziening van het omgevingsrecht, onder de noemer 'Eenvoudig Beter'. De complexiteit van het omgevingsrecht zou zorgen voor langdurige, wellicht té langdurige, gebiedsontwikkelingen. De discussie kent echter een hoog tentatief gehalte: het ontbreekt vaak aan een grondige (empirische) onderbouwing. In deze beleidsstudie wil het PBL met een conceptuele en empirische analyse meer nuance in het debat over het omgevingsrecht brengen. Daarbij stellen we de vraag centraal wat de invloed is

van de bepalingen van het omgevingsrecht op de procesduur van de gebiedsontwikkeling.

Omgevingsrecht is het recht dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving; hieronder vallen het milieurecht, het waterrecht, het natuurrecht en het recht van ruimtelijke ordening. Deze rechtsgebieden zijn verankerd in tientallen wetten en een veelvoud aan algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen (Van den Broek 2010). We leggen hier de nadruk op omgevingsrechtelijke bepalingen die voortvloeien uit de nationale wet- en regelgeving, in het bijzonder op het gebied van luchtkwaliteit, geluid, flora en fauna, cultuurhistorie, bodemkwaliteit en externe veiligheid. Voor gebiedsontwikkeling hanteren we een brede definitie, namelijk: het proces waarbij voor een bepaalde locatie een ruimtelijke transformatie (of reconstructie) wordt voorbereid en tot stand wordt gebracht. De definitie van gebiedsontwikkeling omvat dus ook 'locatieontwikkeling'.

In dit onderzoek kijken we naar de procesduur van de planontwikkeling die onderdeel is van gebiedsontwikkeling. Ofwel: we kijken naar de tijd tussen het idee om een gebied te transformeren en het onherroepelijk planologisch besluit (bestemmingsplan, omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of projectuitvoeringsbesluit<sup>2</sup>) dat deze ontwikkeling mogelijk maakt.<sup>2</sup> In het planontwikkelingsproces onderscheiden we drie delen. Het eerste deel is een informeel voortraject waarin het bestemmingsplan wordt voorbereid (fase 1). Dit deel begint met een masterplan, een structuurvisie of een ander visievormend document waarin de eerste ideeën voor het plan worden geschetst. Daarna volgt een formeel traject, dat bestaat uit de bestemmingsplanprocedure (fase 2) en een eventuele beroepsprocedure (fase 3). De bestemmingsplanprocedure start met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan en eindigt nadat het plan is vastgelegd.

## Leeswijzer

De uitkomsten van dit rapport zijn gebaseerd op literatuurstudie, kwantitatief onderzoek en casusonderzoek. In dit Bevindingsdeel vatten we de belangrijkste conclusies samen over het onderzoek naar de relatie tussen omgevingsrecht en gebiedsontwikkeling. Hoofdstuk 1 van de Verdieping bevat een conceptuele analyse, aangevuld met empirische illustraties, van het ontstaan van complexiteit in de samenleving, het omgevingsrecht en de gebiedsontwikkeling. Vervolgens verkennen we in hoofdstuk 2 conceptueel de relatie tussen het omgevingsrecht en gebiedsontwikkeling. Het kader dat daaruit voortvloeit, wordt empirisch toegepast in de hoofdstukken 3 en 4. Daarbij gaan we in hoofdstuk 3 vooral in op het

informele voortraject aan de hand van vijf binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten: Hart van Zuid (Hengelo), Houthaven (Amsterdam), SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase (Roosendaal), Centrum Lage Zijde (Alphen aan den Rijn) en Oosterpoort (Nijkerk). We hebben gekozen voor binnenstedelijke projecten omdat zich daar over het algemeen de meeste knelpunten voordoen bij de toepassing van het omgevingsrecht. Hoofdstuk 3 is daarmee primair kwalitatief van aard. In hoofdstuk 4 staan we stil bij de bestemmingsplan- en de beroepsprocedure, ofwel: het formele deel van het gebiedsontwikkelingsproces. Dit hoofdstuk is meer kwantitatief van aard, omdat over dit onderwerp landsdekkende data beschikbaar zijn; deze zijn mede verzameld in het kader van de ex-durante evaluatie Wro (Buitelaar & Sorel 2009; PBL 2010).

## Omgevingsrecht als spiegel van de samenleving

Het omgevingsrecht is voor een belangrijk deel een spiegel van de samenleving; ook deze is complex. Maar belangrijker nog dan de complexiteit van de samenleving is hoe die samenleving risico's percipieert en aanvaardt (Beck 1992). De steeds toenemende invloed van technologie en wetenschap leidt enerzijds tot modernisering van de samenleving, en anderzijds tot grotere complexiteit en daarmee tot grotere risico's van het handelen. De samenleving ziet graag dat deze risico's zoveel mogelijk worden gereduceerd. Zelf minimaliseren burgers de risico's zo veel mogelijk door zich bijvoorbeeld tegen van alles te verzekeren. Daarnaast verwachten zij de nodige inspanningen van de overheid om de risico's terug te dringen. In Nederland beantwoordt de overheid deze behoefte met regels om besluitvorming te standaardiseren en persoonlijke (politieke) risico's te vermijden (Hood 2001; Majone 1994, 1999), ook wel aangeduid als de 'risico-regel-reflex' (Trappenburg 2011, zie ook Van Tol et al. 2011).<sup>3</sup> Hetzelfde geldt overigens voor andere landen in grote delen van Europa (Majone 1994). Dat is ook te begrijpen. Bij complexe materie, zoals luchtkwaliteit, bieden regels een handvat voor lokale beleidsmakers, die onvermijdelijk slechts beperkte kennis hebben van alle verschillende dossiers over de fysieke leefomgeving. Daarnaast hebben regels het vermogen om de beslissruimte van beleidsmakers zodanig te beperken dat de kans op persoonlijk falen sterk wordt gereduceerd. En schuldvermijding is van groot belang in een samenleving waarin de media een steeds belangrijker rol spelen (Hajer 2009).

De risico-regel-reflex heeft 'slechts' betrekking op de vraag naar regels en verklaart daarmee slechts een deel van de complexiteit van het omgevingsrecht. Ook de wijze waarop nieuwe regels worden ingepast in het

bestaande stelsel van omgevingsrecht, verhoogt de complexiteit van het recht. Dit komt ten eerste doordat bestuur en beleid van de fysieke leefomgeving sterk gecompartmenteerd zijn. Een fragmentatie die ook weer een reactie is op de complexiteit van de materie. Elk dossier kent zijn eigen regels, normen, conventies en mores. Ten tweede speelt hier het 'beginsel van de chronologie' (Van den Broek 2010): opgaven die worden beantwoord met een aanpassing van het recht, dienen zich niet aan op één moment in de tijd maar goeddeels volgtijdelijk. Hierdoor wordt nooit een integraal ontwerp gemaakt maar is eerder sprake van aanvulling op en gedeeltelijke vervanging van bestaande regels. Een voorbeeld is de manier waarop, met de opvolging van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstellwet (Chw), de juridisch-planologische instrumenten zijn veranderd (zie hoofdstuk 1 in de Verdieping).

Herziening van het omgevingsrecht kan zonder meer leiden tot een compacter, logisch samenhangend geheel. Daarbij zijn wel twee kanttekeningen op hun plaats. In de eerste plaats kan een fundamentele reductie van de complexiteit van het recht alleen plaatsvinden als zowel het beleid als de samenleving bereid is meer risico's te aanvaarden. Daarnaast lijken de fragmentatie van bestuur en beleid en het beginsel van chronologie een systematisch onderhoud van het opgeschoonde omgevingsrecht niet gemakkelijker te maken.

## Effect van omgevingsrecht op de procesduur is nauwelijks meetbaar

In het onderzoek is een poging gedaan om het effect van het omgevingsrecht op de procesduur zoveel mogelijk te kwantificeren (hoofdstuk 3 en 4 in de Verdieping). Dat blijkt slechts mogelijk voor het formele procedurele deel van het proces: de bestemmingsplan- en de beroepsprocedure.

Dit formele deel heeft slechts een beperkt aandeel in de tijdsduur van het totale proces. Wanneer beroep wordt aangetekend tegen het bestemmingsplan, duurt de beroepsprocedure tot aan de uitspraak van de rechter gemiddeld 48 weken. De bestemmingsplanprocedure van ontwerp tot aan de vaststelling ervan duurt gemiddeld 20 weken, en 13 weken als wordt gekozen voor een omgevingsvergunning (tot 1 oktober 2010 een projectbesluit) om af te wijken van het bestemmingsplan (zie hoofdstuk 4).

De voorbereiding van een bestemmingsplan daarentegen duurt doorgaans vele jaren. Doordat er weinig procedurevereisten zijn voor deze fase, is het nauwelijks mogelijk

een kwantitatief beeld te verkrijgen van de procesduur, laat staan een landsdekkend beeld.

Om de activiteiten die voortvloeien uit omgevingsrechtelijke bepalingen te scheiden van andere zaken hebben we geprobeerd om gedetailleerde projectplanningen of registraties van een groot aantal projecten te achterhalen bij gemeenten en/of projectbureaus. Deze planningen bleken nauwelijks voorhanden. Daarbij komt nog dat gebiedsontwikkelingen zodanig iteratief zijn dat het niet mogelijk is de activiteiten te isoleren die verbonden zijn met het omgevingsrecht; de sterke vervlechting van programma, ontwerp, grondexploitatie en draagvlak ligt hieraan ten grondslag. Een voorbeeld. Normen op het gebied van industrie- en verkeerslawaaï kunnen de ontwikkeling van woningbouw in de weg zitten. Een plan kan dit ontwerpmatig oplossen door tussen bron en woningen hoge afschermdende bebouwing te plaatsen. Dit kunnen bijvoorbeeld kantoren zijn, omdat hiervoor andere, hogere geluidsnormen gelden. Voor zo'n kantoor moet vervolgens wel een gebruiker worden gezocht. Dat betekent weer dat er voldoende vraag moet zijn naar kantooruimte in het betreffende gebied. Bovendien moet de vestiging van kantoren op die locatie binnen het gemeentelijke ruimtelijk beleid passen.

Dat het effect van het omgevingsrecht op de procesduur van gebiedsontwikkeling moeilijk meetbaar is, betekent uiteraard niet dat er over het effect niets kan worden gezegd. Daarvoor is het wel van belang meer inzicht te hebben in de aard van de verschillende velden binnen het omgevingsrecht. De werking van het omgevingsrecht binnen de gebiedsontwikkeling is daartoe gedetailleerd empirisch onderzocht.

## Hét omgevingsrecht bestaat niet

De manier waarop de bepalingen van het omgevingsrecht van invloed zijn op het proces van gebiedsontwikkeling verschilt per (sectoraal) belang en beleidsterrein. Wij hanteren daarom een continuüm van de manieren waarop het omgevingsrecht effect heeft op de gebiedsontwikkeling; aan de uiteinden van dit continuüm staan aan de ene kant planonafhankelijke en aan de andere kant planafhankelijke belangen. Deze benaderingswijze betekent dat verschillende soorten omgevingsrecht verschillend moeten worden behandeld.<sup>4</sup>

Belangen waarvan het effect relatief *planafhankelijk* is, zijn vooral het geluids- en luchtdossier en in mindere mate het externe-veiligheidsdossier, in het bijzonder het groepsrisico. We spreken bij deze dossiers van afhankelijk, omdat de wijze waarop het gebied wordt ingericht, bepaalt in welke mate het plan strijdig is met de hiervoor genoemde milieuaspecten. Neem bijvoorbeeld het aantal

woningen dat in een gebied wordt gerealiseerd, en de verkeersbewegingen die de bewoners van deze woningen genereren. Beide hebben effect op de milieubelasting in het ontwikkelingsgebied.

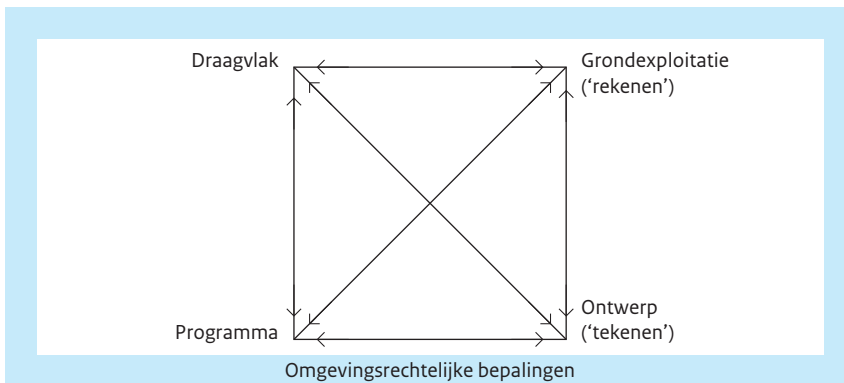
Bij deze 'planafhankelijke' dossiers gaat het dus om de toekomstige situatie, niet om de huidige. Dat betekent dat prospectief onderzoek nodig is: modelberekeningen die toekomstige effecten proberen te schatten. De onzekerheden die met dit type onderzoek gepaard gaan, zorgen ervoor dat vooral geluid en luchtkwaliteit zeer regelmatig worden aangedragen als beroepsgrond tegen de plannen (Verdiepingshoofdstuk 4). Als het beroep gegrond is, heeft dat vaak te maken met een niet goed of zorgvuldig genoeg uitgevoerd onderzoek en niet vanwege toekomstige feitelijke hinder. Omdat de planafhankelijke effecten sterk worden beïnvloed door de inrichting van het plan, zijn er veel maatregelen mogelijk om deze hinder te voorkomen of te beperken. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van 'dove gevels' (gevels zonder te openen ramen) om geluidshinder te beperken, of bebouwing die de woningen van het geluid afschermt en geluidsschermen.

Bij *planonafhankelijke* belangen denken we vooral aan belangen die te maken hebben met bodem, archeologie, flora en fauna, geur- en lichthinder. Hierbij gaat het om de huidige situatie op de locatie; deze belangen staan min of meer los van het specifieke ontwerp en het specifieke programma. Planonafhankelijke belangen vragen niet zozeer om prospectief als wel om empirisch onderzoek. Om na te gaan of de gebiedsontwikkeling strijdig is met deze belangen, is vooral bureauonderzoek of veldwerk nodig. Door hun statische karakter kunnen deze planafhankelijke belangen een grote hindernis vormen. Neem bijvoorbeeld een situatie van ernstige bodemverontreiniging. Hoe betaal je daarvoor vanuit de grondexploitatie? Anders dan bij geluidshinder of luchtkwaliteit zijn hier immers nauwelijks compenserende of mitigerende maatregelen mogelijk.

Niet alleen moeten de verschillende belangen binnen het omgevingsrecht verschillend worden behandeld, ook heeft elke gebiedsontwikkeling te maken met haar eigen samenstel van omgevingsrechtelijke bepalingen. In bepaalde gevallen kunnen meerdere omgevingsrechtelijke belangen effect hebben op het gehele proces, maar meestal gaat het om slechts één belang of enkele belangen. Zo speelde bij de vernieuwing van het centrum van Alphen aan den Rijn zowel geluid en bodem als externe veiligheid een rol, maar was het vooral het eerste belang dat invloed had op het planproces. En bij de Amsterdamse Houthaven speelden – door de ligging van het ontwikkelingsgebied nabij een industriegebied en drukke verkeersaders – gelijktijdig problemen van geluid, luchtkwaliteit, geur- en lichthinder. Overigens doen de

Figuur 1

### Activiteiten voorbereidingsfase bestemmingsplan



bepalingen die onder het planafhankelijke type vallen, in veel gevallen opgeld; zij zijn dus vaak van invloed op de procesduur.

### Veel factoren maken gebiedsontwikkeling tot een complexe puzzel

Niet alleen de bepalingen van het omgevingsrecht zorgen ervoor dat gebiedsontwikkelingen zolang duren als ze duren. Zoals één van de respondenten het verwoordde: 'Onderzoek, planvorming, bijstelling onderzoek, bijstelling planvorming, beleids- en wetwijzigingen, politieke meningsvorming en verkiezingen, bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen: elk van deze aspecten is van invloed op de doorlooptijd van een project.' Gebiedsontwikkeling is een puzzel die moet worden opgelost in een iteratief proces van tekenen, rekenen en onderhandelen. De verschillende onderdelen van het proces beïnvloeden elkaar over en weer. Figuur 1 geeft schematisch weer hoe het proces van gebiedsontwikkeling er tot aan het ontwerpbestemmingsplan uitziet.

Bij gebiedsontwikkeling is er een bepaald *programma* (van eisen). Dit programma moet worden gerealiseerd op een bepaalde plek met een bepaalde inrichting. Voor de inrichting op die plek wordt een ontwerp gemaakt. Een ontwerp dat uiteraard financieel uitvoerbaar moet zijn, wat zichtbaar wordt in de *grondexploitatie*. Daarbij moet het plan kunnen rekenen op voldoende *draagvlak* van politiek, stakeholders in/om het gebied en shareholders (de exploitanten). En dit alles moet weer passen binnen de juridische randvoorwaarden van de omgevingsrechtelijke bepalingen.

Partijen zijn erop gericht het bestemmingsplan juridisch zo vorm te geven dat het Raad van State-proof is.

Hierdoor juridificeert het planvormingsproces. Overigens geldt dit niet alleen voor zaken die bij wet zijn geregeld, maar ook voor buitenwettelijke belangen zoals geurhinder, bepaalde typen geluidhinder (bijvoorbeeld bij zwembaden), verkeerseffecten, trillingen, lichthinder, enzovoorts. Het gaat hierbij steeds om zaken die in de afweging worden meegenomen op basis van het brede criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' (Artikel 3.1 Wro).

Gedurende het voorbereidingstraject van een plan vindt doorlopend interactie plaats tussen de verschillen elementen uit figuur 1: programma, ontwerp, grondexploitatie en draagvlak. Zo kunnen veranderingen in het ontwerp negatieve gevolgen hebben voor de grondexploitatie. Die gevolgen kunnen het op hun beurt noodzakelijk maken het programma aan te passen, bijvoorbeeld door meer woningen toe te voegen. En die aanpassing kan weer het draagvlak voor het plan onder omwonenden ondermijnen. De keten kan uiteraard ook worden gestart vanuit één van de andere hoekpunten.

In het planproces gaat het zo om een heen en weer bewegen in het vierkant op zoek naar een optimum. Een belangrijk punt van optimalisatie is het saldo op de grondexploitatie; dat moet ten minste nul zijn maar liever positief (maximaal). Zeker binnenstedelijk betekent dit puzzelen met programma en ontwerp (zie ook Buitelaar et al. 2008). Deze neiging tot financiële optimalisatie wordt versterkt wanneer gemeenten zelf (een deel van) de grond bezitten (Segeren 2007). Het doel is dan ten minste een sluitende exploitatie, maar het liefst één met een zo groot mogelijk positief saldo.

Optimaliseren leidt er vaak toe dat de beschikbare milieuruimte geheel wordt gebruikt; dit wordt ook wel 'normopvulling' genoemd (VROM-raad 2009: 36). In dat geval wordt net zo lang aan het plan gerekend en getekend tot het past binnen de geldende normen. Vaak gaat het hierbij om een proces van terugrekenen vanuit een situatie

van overschrijding naar één die net binnen de normen valt. Neem de casus SpoorHaven (Roosendaal). Net als bij veel andere binnenstedelijke herontwikkelingslocaties was het bij SpoorHaven zaak de grondopbrengst te maximaliseren om alle kosten van verwerving van grond en uitplaatsing van een bedrijf te kunnen dekken. Het aantal te bouwen woningen stond van te voren vast: 900. Daarbinnen werd gezocht naar de meest optimale configuratie om de vrij-op-naam-prijs voor de woningen zo hoog mogelijk te krijgen. In deze casus moesten de normen voor een deel van de woningen maximaal worden opgerekt middels een 'stap-3 besluit'. Deze woningen hadden namelijk een te hoge geluidsbelasting. Toch zou het naar de mening van belanghebbenden 'zonde' zijn als de woningen aan de kant van het water een 'dove gevel' zouden krijgen; dit zou ten koste gaan van de 'optimale leefomgevingskwaliteit'.

Het proces van financieel-economische optimalisatie en normopvulling kost niet alleen tijd, het maakt ook dat plannen weinig flexibel zijn. Nadat een bestemmingsplan is vastgesteld en een eventuele beroepsprocedure is doorlopen, stopt de planontwikkeling vaak niet, zeker niet bij grote projecten. Daarvoor is de praktijk te weerbarstig. Het bestemmingsplan is vaak een momentopname van hoe de toekomstige ruimtelijke inrichting van het gebied eruit kan gaan zien. De uitvoering van het project (of van deelprojecten) duurt echter vele jaren. Het is waarschijnlijk dat er in de loop van die uitvoering iets aan het plan moet veranderen.

De mate waarin het bestemmingsplan ruimte laat voor dergelijke veranderingen, bepaalt in hoeverre deze aanpassingen extra tijd kosten. Zo was in het bestemmingsplan De Houthaven in Amsterdam een groter aantal woningen opgenomen dan men in eerste instantie wilde gaan bouwen. Een wens tot een verdere financiële optimalisatie, gedreven vanuit het gemeentelijk grondbeleid, kon daarom relatief eenvoudig worden gehonoreerd. Ook in het Hengelose plan Hart van Zuid dwongen de veranderende marktomstandigheden tot aanpassing van het bestemmingsplan. In plaats van grondgebonden woningen moesten er appartementen komen. Qua ruimtegebruik liet het bestemmingsplan deze wijziging toe, zij het dat de maximaal toelaatbare hoogte zou worden overschreden. Is een wijzigingsplan nodig om zo'n aanpassing te realiseren, dan zal bijvoorbeeld het onderzoek op het gebied van flora en fauna opnieuw moeten plaatsvinden.

Het iteratieve proces zorgt ervoor dat gebiedsontwikkeling vaak complex is. Die complexiteit wordt nog versterkt door de wijze waarop we hier in Nederland invulling geven aan de gebiedsontwikkeling (dat wil zeggen voor de huidige financiële en economische crisis): grootschalig en integraal. Zowel het grootschalige als het integrale

karakter leidt tot een grotere complexiteit van het planproces. Niet alleen vindt er afstemming plaats vanuit inhoudelijk-functioneel perspectief; die afstemming is er ook op organisatorisch en financieel vlak. Zo wordt veelal gestreefd naar binnenplanse verevening. Dat betekent dat financieel profijtelijke functies bijdragen aan het financieren van 'de onrendabele top' op verlieslijdende functies.

## Omgevingsrechtelijke bepalingen maken de puzzel complexer

In het proces van optimalisatie spelen omgevingsrechtelijke bepalingen ook een belangrijke rol in de complexiteit en de duur van gebiedsontwikkelingen. De toch al complexe puzzel van gebiedsontwikkeling wordt nog complexer door de omgevingsrechtelijke bepalingen. Daardoor hebben zij ook invloed op de duur van het planproces.

Ten eerste leiden de omgevingsrechtelijke bepalingen tot vertraging doordat een groot aantal van dit soort bepalingen van kracht is. Het aantal eisen aan het bestemmingsplan, en de inhoudelijke invulling daarvan, is in de afgelopen decennia toegenomen. Steeds meer belangen zijn aan het bestemmingsplan gekoppeld, waaronder geluidhinder, luchtkwaliteit, lichthinder, geurhinder, archeologie, cultuurhistorie, (bodem) trillingen, flora en fauna, externe veiligheid, water. Hiermee is het aantal potentiële beroepsgronden tegen het bestemmingsplan toegenomen, en dus ook het aantal zaken waarmee bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden. Partijen proberen het bestemmingsplan immers zo vorm te geven dat het de toets der kritiek van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan doorstaan. De omgang met de bepalingen kan gevolgen hebben voor de puzzel van de gebiedsontwikkeling. Het risico op vernietiging van het plan door de Raad van State lijkt een defensieve cultuur bij plannenmakers in de hand te werken. Het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw) kan hier mogelijk enige verandering in brengen. Deze bepaling strekt er namelijk toe dat belanghebbenden zich alleen mogen beroepen op rechtsregels die er zijn om hun belang te beschermen.

Om te bewijzen dat het plan uitvoerbaar is, en dus past binnen alle wettelijke kaders, worden voor de verschillende dossiers vaak meerdere onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken sec zijn echter niet bepalend voor de procesduur. Hoewel zij natuurlijk tijd kosten, worden ze vaak uitgevoerd parallel aan activiteiten zoals het opstellen van het ontwerp en het sluiten van een publiek-private samenwerkingsovereenkomst. Ook is het tijdsbeslag van een onderzoek

doorgaans zeer bescheiden in verhouding tot de totale procesduur.

In de tweede plaats wordt de complexiteit van gebiedsontwikkeling soms vergroot doordat gewerkt wordt met een harde en eenduidige norm, zoals bij geluidshinder. Niet de *complexiteit* van het omgevingsrecht beïnvloedt hier het proces maar de *restrictiviteit*. De omgevingsrechtelijke bepalingen werken als harde randvoorwaarden waaraan de andere planonderdelen uit figuur 1 – dat wil zeggen: programma, ontwerp, grondexploitatie en draagvlak – zich moeten conformeren. De optimalisatie van ‘rekenen en tekenen’ moet binnen die randvoorwaarden plaatsvinden. De financieel-economische optimalisatie en de omvang van de milieugebruiksruimte knellen soms. Zo kunnen regels ten aanzien van geluid ervoor zorgen dat afscherpende bebouwing nodig is. Deze aanpassing kan gevolgen hebben voor het draagvlak, het programma, en voor het rekenen en tekenen. Overigens kan de noodzaak tot aanpassing, door omgevingsrechtelijke bepalingen, van één van die planonderdelen worden beperkt door in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te houden met de verplichtingen en verboden die voortvloeien uit het omgevingsrecht.

Ten derde zien we dat wet- en regelgeving sterk aan verandering onderhevig is. Er worden nieuwe regels geïntroduceerd of oude gewijzigd. Zo wijzigen de achtergrondwaarden en de reken- en meetvoorschriften voor luchtkwaliteit jaarlijks. Deze jaarlijkse aanpassing kent een snellere cyclus dan menig plan. Plannen zullen dan ook meerdere malen moeten worden doorgerekend met gebruik van de laatste voorschriften. Ook binnen de wetgeving leidt jurisprudentie tot verandering, bijvoorbeeld een restrictievere uitleg dan aanvankelijk misschien werd bedoeld. Een voorbeeld hiervan is het geluidsonderzoek bij 30 kilometer-zones. Volgens de Wet geluidshinder is zo’n onderzoek niet nodig; volgens de Raad van State in sommige gevallen – uit het oogpunt van ‘een goede ruimtelijke ordening’ – wel. Voor de zekerheid doen sommige gemeenten daarom altijd geluidsonderzoek voor de 30 kilometer-zones.

Kortom, de complexiteit en de restrictiviteit van het omgevingsrecht dragen bij aan de complexiteit van de gebiedsontwikkeling. Toch is het de vraag of dit laatste allemaal aan de sectorale wet- en regelgeving is te wijten. Immers, wat zou er gebeuren als bepaalde onderwerpen niet of nauwelijks in een sectoraal wettelijk kader zouden zijn verankerd?

Ten eerste zal de Raad van State bestemmingsplannen (of de rechtbank in het geval van omgevingsvergunningen) toch op deze onderwerpen toetsen, ook als zij niet of nauwelijks in een sectoraal wettelijk kader zijn verankerd. In het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ kunnen

de Raad en de rechtbank vele, ook buitenwettelijke, onderwerpen meenemen. Dan is de vraag of een wettelijk kader met voorgeschreven regels en procedures, dat houvast en rechtszekerheid biedt, in veel gevallen niet leidt tot betere (en snellere) resultaten. Om te voorkomen dat plannen hoe dan ook op bepaalde onderwerpen juridisch worden getoetst, zal het brede criterium van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (bij wet) op die onderwerpen moeten worden ingeperkt.

Ten tweede zullen veel belangen die nu via het omgevingsrecht worden geborgd en waaraan de Raad van State de bestemmingsplannen toetst, nog steeds relevant zijn, ook wanneer die borging en toetsing niet plaatsvindt. Mensen willen nog steeds niet in de herrie wonen of op vervuilde bodems vertoeven. Hedonische prijsanalyses laten zien dat huizenprijzen, en dus de kopers, gevoelig zijn voor milieuproblematiek (zie bijvoorbeeld Van der Griendt 2004; De Vor & De Groot 2011).<sup>5</sup> Daardoor zullen bijvoorbeeld potentiële effecten op geluid in beeld moeten worden gebracht. Het is de vraag of vaste protocollen en procedures, zoals vastgelegd in het omgevingsrecht, niet juist meer structureren en leiden tot verlaging van de (proces)kosten dan wanneer iedereen specifiek voor elke situatie het wiel opnieuw uit moet vinden.

## Beleidsimplicaties

Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en beter. Dat zijn de ambities van het kabinet-Rutte. De vraag is dan wat de beleidsimplicaties zijn van het hiervoor geschetste proces van gebiedsontwikkeling en de rol die het omgevingsrecht daarbinnen speelt. In sommige gevallen zullen we suggesties doen om het bestaande systeem beter te benutten; in andere gevallen doen we suggesties voor veranderingen in het systeem zelf. We gaan niet in op specifieke bepalingen, bijvoorbeeld op het niveau van concrete wetsartikelen. De suggesties bevinden zich op een iets hoger abstractieniveau. Zij moeten alle worden bezien vanuit bovenstaande bevindingen: het omgevingsrecht draagt bij aan de complexiteit van gebiedsontwikkeling en een langere procesduur – een invloed die kan worden beperkt –, maar beide aspecten worden voor een groot (groter) deel ook veroorzaakt door andere zaken tijdens een gebiedsontwikkeling, zoals het werken aan het ontwerp, het programma, de grondexploitatie en het draagvlak voor het plan.

Met een vereenvoudiging van het omgevingsrecht kan snelheidswinst worden geboekt, vooral omdat het aantal en de duur van procedures zullen afnemen. Maar het effect daarvan op de duur van het planproces is vermoedelijk beperkt; daarvoor is ook een bezinning nodig op de restrictiviteit van het omgevingsrecht.

Hiervoor doen we een aantal suggesties. Bedenk hierbij wel dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om met veranderingen in het recht de complexiteit van gebiedsontwikkeling te reduceren. Die grenzen worden bepaald door de inherente complexiteit van gebiedsontwikkeling – dus los van het recht – en de mate waarin zowel het bestuur als de samenleving bereid is meer risico's te aanvaarden en deze niet af te dekken met het omgevingsrecht.

### Flexibiliteit in plannen

Een vigerend bestemmingsplan is onontbeerlijk voor de uitvoering van een bepaalde gebiedsontwikkeling. Een bestemmingsplan als statisch document past echter niet bij de praktijk van gebiedsontwikkeling, zeker als dat een gedetailleerd plan is. Gedurende de vaak lange uitvoeringsperiode zullen bijvoorbeeld marktomstandigheden veranderen, en daarmee inzichten over het plan. De mate waarin het bestemmingsplan ruimte laat voor plaanpassingen, bepaalt in grote mate de snelheid waarmee die wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Een wijzigingsplan betekent namelijk vaak dat onderzoeken opnieuw moeten worden uitgevoerd. Het is daarom van belang al bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening te houden met de noodzakelijke flexibiliteit. Flexibiliteit is geen doel op zich, maar wel nodig om die ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken die maximaal toelaatbaar worden geacht.

De flexibiliteit van een globaal bestemmingsplan heeft wel een keerzijde: het gaat ten koste van de zekerheid voor omwonenden en andere gebruikers in en nabij het plangebied. Op voorhand is voor hen niet duidelijk wat precies waar zal komen, hoe hoog enzovoorts. Deze onzekerheid kan een bron van vertraging vormen als omwonenden bezwaar maken tegen het plan. Ook vanuit financieel oogpunt kan een globaal plan problemen geven. In de eerste plaats kan het tot gevolg hebben dat de planschadeclaim groter is dan billijk is op basis van wat er daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Planschade is gebaseerd op wat een plan mogelijk maakt. Ook het opstellen van een exploitatieplan bij een globaal bestemmingsplan heeft de nodige haken en ogen. Er moet bijvoorbeeld enige duidelijkheid bestaan over de vraag aan wie en wat welke kosten kunnen worden toegerekend.

Een incrementele stedelijke ontwikkeling, en daarmee kleinere plangebieden, is een van de opties die gemeenten en andere betrokken partijen hebben om de complexiteit van gebiedsontwikkeling, al dan niet door het omgevingsrecht, terug te brengen. Immers, bij een grootschalige en integrale ontwikkeling moeten veel belangen worden meegenomen, en neemt de complexiteit toe. Een meer incrementele ontwikkeling hoeft niet te betekenen dat ruimtelijke ontwikkelingen tot

verrommeling of 'Belgische toestanden' leiden. Deze suggestie sluit aan bij andere pleidooien voor meer kleinschalige, 'spontane' en incrementele ontwikkelingen (Buitelaar et al. 2008; Hajer 2011; Urhahn 2010).

Structuurvisies hebben het vermogen om als overkoepelend kader te dienen waarmee het niveau van de stad als geheel in de gaten gehouden wordt. Op het niveau van het gebied gaat het er dan om een plan te maken dat als geheel kwaliteit heeft terwijl het gefaseerd kan worden ontwikkeld zonder dat de afzonderlijke delen kwaliteit ontberen. Misschien is het hiervoor nodig de kwaliteit meer voortschrijdend te bepalen dan op basis van een vooraf gedefinieerd eindbeeld. Vanuit de beschikbare milieugebruiksruimte kan de gebiedsontwikkeling worden gestart terwijl er tegelijkertijd gewerkt wordt (door onderhandelingen en/of maatregelen) aan het wegnemen van de belemmeringen in de andere delen van het plangebied.

De vraag is wel hoe in die gevallen om te gaan met de financiering van grote publieke voorzieningen zoals infrastructuur en parken. Immers, deze kunnen niet meer worden gefinancierd via binnenplanse verevening – daarvoor zijn de plangebieden te klein –, maar zullen (door de overheid) moeten worden voorgefinancierd. De kosten zullen dan in de loop van de tijd moeten worden verhaal, bijvoorbeeld op nieuwe verstedelijkingsprojecten die van deze voorzieningen meeprofiteren.

Ook systeemveranderingen kunnen de starheid van plannen verminderen. Het verruimen van de normen is bijvoorbeeld een oplossing, maar creëert tegelijkertijd zijn eigen (milieu)problemen. Daarnaast is het de vraag of een normverruiming de puzzel van de gebiedsontwikkeling eenvoudiger maakt. Ook hogere normen leiden tot nieuwe 'opvulling' en maximalisatie waardoor plannen (nog steeds) weinig flexibel zijn. Wel zouden gefixeerde belangen meer afweegbaar kunnen worden gemaakt ten opzichte van andere, niet-gefixeerde belangen (zie ook Hajer 2011: 57). Geluid kent nu een harde norm, maar wellicht kan deze norm afweegbaar en uitruilbaar worden gemaakt. Bijvoorbeeld door op binnenstedelijk locaties een hogere geluidsbelasting te accepteren en zo 'inbreiding' te vergemakkelijken. Maximalisatie van de milieukwaliteit kan dan (min of meer) plaatsvinden zoals maximalisatie van de plankwaliteit, namelijk door de kosten van de kwaliteitsverhoging af te wegen tegen de *baten* van die verbetering. Dat gebeurt nu ook bij belangen als trillingen en lichtinval; deze worden meegenomen in de afweging die hoort bij het criterium 'goede ruimtelijke ordening'.

De vraag is of zo'n afweging mogelijk is voor alle belangen van de fysieke leefomgeving. Op het eerste gezicht lijkt deze benadering zich meer te lenen voor de planafhankelijke elementen (onder andere luchtkwaliteit

en geluid) en minder voor de planonafhankelijke (bijvoorbeeld flora en fauna en archeologie). Er zit ook een keerzijde aan meer discretionaire beslissruimte in de regelgeving. Juist de onderhandelingen over en het zoeken naar het optimum tussen draagvlak, ontwerp, programma, en grondexploitatie kosten tijd. Een extra afweegbaar aspect kan juist ook voor vertraging zorgen in de zoektocht naar dat optimum. Er zal op enig moment een (bestuurlijk) besluit over de afweging moeten plaatsvinden waarbij men zich niet (meer) op een wettelijke norm kan baseren.

Meer flexibiliteit in de tijd om aan de normen te voldoen is een andere mogelijkheid om de complexiteit van gebiedsontwikkeling te reduceren. Een voorbeeld zijn de 'ontwikkelingsgebieden' uit de Crisis- en herstelwet (Chw). In deze ontwikkelingsgebieden wordt de ruimte geboden om pas na tien jaar aan de normen te voldoen. Daardoor krijgen partijen meer tijd om te werken aan compenserende en mitigerende maatregelen, en om eventueel gebruik te maken van technologische ontwikkelingen. Vooralsnog is er met dit instrument slechts zeer beperkt ervaring opgedaan. Bovendien leidt uitstel ook tot onzekerheid (en is het daarmee een risico): gaat het na die tien jaar wel lukken om aan de normen te voldoen?

### **Procedurale vereenvoudiging en versnelling rond planvorming**

Processen en procedures kunnen worden versneld en vereenvoudigd. Ook hier ligt een verantwoordelijkheid voor lokale beleidsmakers. Zij kunnen bijvoorbeeld eerder en beter rekening houden met de omgevingsrechtelijke beperkingen. Een middel dat daarbij behulpzaam kan zijn, is een grondgebieddekkende 'waardekaart' voor bijvoorbeeld natuur en archeologie en cultuurhistorie. Maar ook een goede projectvoering, in het bijzonder 'onderzoeksmanagement' (Brunner 2009), kan helpen knelpunten rond omgevingsrechtelijke bepalingen te voorkomen. Het besef van urgentie, bestuurlijke wil, communicatie met stakeholders, enzovoorts: dergelijke praktische factoren kunnen, indien afdoende aanwezig, versnellend werken, maar, als zij ontbreken, ook een bron van vertraging zijn (Staal 2011: 640; zie ook Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur 2010).

Ook zouden beleidsmakers kunnen zoeken naar oplossingen buiten de geëigende paden. Zo kan (meer) gebruik worden gemaakt van privaatrechtelijke mogelijkheden. In de casus in Hengelo en Amsterdam sloot respectievelijk de ontwikkelaar en de gemeente privaatrechtelijke overeenkomsten met de gevestigde bedrijven om samen tot een oplossing te komen voor de beperkingen van de omgevingsrechtelijke bepalingen. In Hengelo werd afgesproken dat Siemens hinder-

veroorzakende activiteiten naar een andere hal zou verplaatsen, waardoor het geluidsniveau in het betreffende gebied zou dalen. In een latere fase van de gebiedsontwikkeling moet dan wel een oplossing worden gezocht voor een ander deelgebied, waar het geluidsniveau door de verplaatsing juist toeneemt. In Amsterdam bestond jarenlang een impasse rond de Houthaven tussen enerzijds gemeente en anderzijds zittende bedrijven over woningbouw nabij de bedrijven. Deze impasse is opgelost door het sluiten van een convenant. In ruil voor onder andere de belofte dat er verder geen woningbouw in het gebied komt en een fonds waarin milieumaatregelen deels worden gesubsidieerd, maakt het bedrijfsleven geen bezwaar meer tegen het bestemmingsplan Houthaven. Wel hebben privaatrechtelijke overeenkomsten het gevaar in zich dat het algemeen belang (of het belang van de partijen die niet bij de overeenkomst zijn betrokken) uit het oog wordt verloren. Het Houthaven-convenant in Amsterdam zorgt er bijvoorbeeld voor dat het bedrijventerrein Westpoort minder mogelijkheden heeft voor de vestiging van nieuwe bedrijven en dat de stad voor andere, misschien wel aantrekkelijke, woonlocaties nog geen plannen maakt.

Ook op dit punt zijn systeemveranderingen denkbaar. Een nationaal sectoraal belang kan bijvoorbeeld worden 'losgeknipt' van het bestemmingsplan om het proces van planvorming eenvoudiger en daardoor waarschijnlijk sneller te maken. Voor een aantal van de milieuproblemen waaraan de bijdrage van het plan moet worden getoetst, kan de plannenmaker weinig doen. Geluid en fijn stof zijn bijvoorbeeld grotendeels afkomstig van het verkeer. Dit milieuprobleem is nauwelijks aan te pakken met een ruimtelijk plan op lokaal niveau. Een programmatische aanpak, zoals bij luchtkwaliteit (NSL) is gekozen, kan dan helpen om de complexiteit op het niveau van de gebiedsontwikkeling te verminderen. De maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren zijn dan 'losgeknipt' van de uitvoering van de lokale plannen. Wellicht is het ook voor andere dossiers mogelijk om het verbeteren van de milieukwaliteit (voorkomen van verslechtering) los te koppelen van het project. De regelgeving richt zich dan meer op het beperken van de uitstoot aan de bron (emissie) dan op het toetsen van de uitstoot op de locatie (immissie). In de casus Hengelo is de aanpak van het diepe grondwater een voorbeeld van een probleem dat in de gebiedsontwikkeling moet worden opgelost, terwijl de oorzaak van het probleem buiten het gebied valt. Echter, ook een programmatische aanpak is niet zonder problemen. De plannenmakers worden afhankelijk van de effectiviteit van de generieke maatregelen die buiten hen om in het programma worden genomen. Als de resultaten daarvan achterblijven, is uitvoering van het lokale plan onzeker.



Een andere mogelijke systeemaanpassing is het reduceren van het aantal wettelijke afwijkingsprocedures, zeker wanneer de uitzondering de regel is geworden. Een procedure voor het toestaan van hogere geluidswaarden lijkt bijvoorbeeld meer regel dan uitzondering (PBL 2009: 141). Misschien is het beter in algemene zin uit te gaan van de hogere waarden als maximaal toelaatbare grenswaarde. Ook zouden de procedures kunnen worden vereenvoudigd door het mogelijk te maken beargumenteerd af te wijken van de streefwaarde – maar nog altijd binnen de grenswaarde – in plaats van een procedure te moeten doorlopen.

Een algemene kanttekening die bij een totale systeemverandering geplaatst kan worden is dat elke wijziging van wet- en regelgeving in de praktijk onzekerheid geeft en daarmee een bron van vertraging kan vormen. Hoe moet bijvoorbeeld met de nieuwe regels worden gewerkt en hoe gaat de Raad van State de regels uitleggen? Een zekere mate van rust geeft stabiliteit. Dat betekent geenszins dat het dan maar het beste is om niets te doen. Paradoxaal genoeg is een belangrijk kenmerk van een goed juridisch systeem dat het stabiel en betrouwbaar blijft gedurende zijn veranderingsproces: 'Law at its best is moving, flexible stability' (Van Gunsteren 1972: 115).

## Noten

- 1 In het vervolg spreken we vaak over het bestemmingsplan. De andere twee typen besluiten kunnen hiervoor als substituten worden beschouwd.
- 2 Het proces van uitvoeringsbesluiten, zoals de bouw- of omgevingsvergunning, kan hierbij horen indien het wordt gecoördineerd of geïntegreerd met het planologisch besluit. In het eerste geval (coördinatie) wordt de coördinatieregeling uit de Wro wordt toegepast; in het tweede geval (integratie) wordt de omgevingsvergunning gebruikt om af te wijken van het bestemmingsplan of wordt het projectuitvoeringsbesluit uit de Crisis- en herstelwet (Chw) toegepast. Is er geen sprake van coördinatie of integratie, dan valt het proces van uitvoeringsbesluiten buiten het bereik van dit onderzoek. Omgevingsrechtelijke beperkingen hebben namelijk vooral hun effect op het planologische besluit. Wanneer dat onherroepelijk is, dan is het nemen van het uitvoeringsbesluit doorgaans niet meer dan een administratieve handeling.
- 3 Waarbij we met dit 'beeldend begrip' verwijzen naar de keuze om risico middels regels beheersbaar te maken en niet naar het normatieve oordeel dat vaak aan het begrip 'risico-regel-reflex' wordt gekoppeld door het in één adem te noemen met overregulering.
- 4 De categorisering moet overigens niet al te absoluut worden opgevat.
- 5 Bij een hedonische prijsanalyse moet wel bedacht worden dat deze alleen de preferenties van kopers weergeeft. Huurprijzen geven geen of onvoldoende blijk van

preferenties omdat deze in Nederland gereguleerd zijn. Daar komt bij dat prijzen niet alleen een reflectie zijn van wat mensen *bereid* zijn te betalen, maar ook van waartoe ze *in staat* zijn. De verdeling van welvaart speelt dus een rol.



VERDIEPING

VERDIEPING

# Het ontstaan van complexiteit bij omgevingsrecht en gebiedsontwikkeling

Omgevingsrecht is het rechtsgebied dat zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving; het wordt gewoonlijk onderscheiden in milieurecht, waterrecht, natuurrecht en het recht van de ruimtelijke ordening (Van den Broek 2010). Het kabinet-Rutte heeft zich voorgenomen dit rechtsgebied stevig te herzien. Het moet eenvoudiger en beter (kabinetsbrief van 23 maart 2011). Om dit te bereiken is een programmadirectie binnen het ministerie in het leven geroepen onder de noemer 'Eenvoudig Beter'. De eerste wapenfeiten zijn daar. Delen van de Crisis- en herstelwet, die sinds 2010 onder andere een procedurele versnelling beoogt, worden permanent gemaakt en er wordt gewerkt aan een Raamwet Omgevingsrecht (kabinetsbrief van 28 juni 2011). Deze eerste maatregelen zijn er vooral op gericht om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken.

Dat het omgevingsrecht complex is, daar is vrijwel iedereen het over eens – zie onder andere de essays in een bundel die is uitgegeven door het ministerie van IenM (2010). Die observatie is ook niet nieuw, ook de kabinetten-Lubbers hadden hun pijlen gericht op de complexiteit van wetten en regels, met een programma onder de titel 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW) (Janssen 2010). Het is er daarna niet eenvoudiger op geworden. Als we op dit moment alleen al kijken naar het aantal wetten dat gerekend kan worden tot het omgevingsrecht dan valt de duizelingwekkende hoeveelheid op. De 'Beleidsbrief Eenvoudig Beter' spreekt over 60 wetten, meer dan 100 amvb's en honderden ministeriele regelingen (Tweede

Kamer 31 953 nr. 40). Veel wetten betekenen echter niet automatisch een complex systeem. Dat hier in het kader van het omgevingsrecht wel sprake van is, komt door de gecreëerde 'onorde waarin desintegratie, fragmentatie en disharmonisatie heersen' (Van den Broek 2010: 63).

De vraag is: kan het ook eenvoudiger, en hoeveel? En daaraan voorafgaand: hoe is het zo gekomen? Is die complexiteit ondanks of dankzij onszelf (overheid en samenleving) ontstaan? Fundamentele, rechtssociologische vragen, waarvan de antwoorden bijdragen aan een beter zicht op hoe en de mate waarin het omgevingsrecht kan worden vereenvoudigd. In drie paragrafen verkennen we, in volgorde van macro naar micro, de complexiteit van de samenleving, de complexiteit van het omgevingsrecht en de complexiteit van gebiedsontwikkeling.

## 1.1 De samenleving is complex

Het wordt vaak gezegd: de wereld of de samenleving is complex. Het begrip 'complex' wordt vaak als synoniem gebruikt voor 'ingewikkeld', maar is dat volgens de wetenschappelijke literatuur niet. Een veel gebruikte onliner om het onderscheid tussen de twee begrippen aan te duiden is: 'een vliegtuig is ingewikkeld en mayonaise complex' (bijvoorbeeld Cilliers 1998: 3). Wie een vliegtuig uit elkaar haalt kan met veel geduld begrijpen hoe dat in elkaar zit. Als de mosterd, ei en olie echter tot mayonaise zijn gehusseld, is het onmogelijk de

afzonderlijke ingrediënten nog te ontleden. Complexiteit staat tegenover de gedachte dat elk proces en elk verschijnsel kan worden verklaard door te reduceren tot zijn individuele delen en de relaties daartussen (Cartesiaans reductionisme). Omdat het woord complex vaak ook wordt gebruikt voor 'ingewikkelde' kwesties hanteren we het hier – zoals in het dagelijkse spraakgebruik – ook in brede zin.

Complexiteit is op zichzelf geen probleem, maar krijgt pas betekenis in relatie tot het begrip risico. Een cruciaal onderdeel van complexiteit is de notie van onzekerheid (Zuidema & De Roo 2004: 486). Complexiteit leidt tot onzekerheid over de effecten van ons handelen. Met name de kans op negatieve effecten maakt complexe situaties problematisch. Er moet worden gedacht aan veiligheidsrisico's, gezondheidsrisico's en risico's voor natuur en milieu. Risico's moeten hier niet te eng worden opgevat. Het begrip wordt vaak geassocieerd met rampen, maar dat hoeft niet per se. Het moet breder worden opgevat, in relatie tot de problemen die samenhangen met de moderne samenleving. Beck (1992: 21) definieert een risico als 'a systematic way of dealing with hazards and insecurities induced and introduced by modernisation itself'.

Voor de complexiteit van de moderne samenleving en de risico's die daaruit voortvloeien spelen technologie en wetenschap een grote rol. Daar waar voor en aan het begin van de industriële samenleving risico's vooral extern waren, bijvoorbeeld in de vorm van natuur-rampen, zijn ze bij een voortgaande modernisering van de samenleving steeds meer het product geworden van menselijk handelen. Giddens (1999) spreekt in dit verband dan ook van *manufactured risk*. En in het verlengde daarvan over de *end of nature*. Hij bedoelt hiermee dat we ons steeds minder bewust zijn van de gevaren die de natuur voor ons heeft, maar vooral van de negatieve effecten die wij en onze modernisering op de natuur hebben.

Technologie en wetenschap zijn hiermee niet alleen middelen om maatschappelijke problemen op te lossen, maar ook een bron ervan. Nucleaire technologie is daarvan een goed voorbeeld. Enerzijds levert ze veel energie met weinig CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar anderzijds zijn de gevolgen wanneer het fout gaat niet te overzien. Maar ook bij het dossier van het omgevingsrecht rondom gebiedsontwikkeling zijn er verschillende voorbeelden. Treinen zorgen voor een relatief efficiënte aanvoer van LPG, maar vormen zo tegelijkertijd een (extern) veiligheidsrisico. Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de auto, een comfortabel en snel vervoermiddel dat wel vanwege de uitstoot van vervuilende stoffen, waaronder fijn stof, de luchtkwaliteit en daarmee de gezondheid aantast.

Het probleem is vaak dat de effecten van innovaties niet of nauwelijks zijn te overzien. De complexiteit van de technologie en het tempo waarmee technologieën elkaar

opvolgen zorgen ervoor dat er niet kan worden gehandeld op basis van duidelijke principes, gewoontes en routines; de onzekerheid is daarvoor te groot. Naast de *end of nature* spreekt Giddens daarom ook van de *end of tradition*. Daar komt bij dat de samenleving ook onderhevig is aan veranderingen in waardensystemen. Er zijn andere ideeën ontstaan over 'het goede leven' en over welke risico's aanvaardbaar zijn en welke niet (Hajer & Schwartz 1997: 10).

Het onderkennen van de risico's en de grenzen van modernisering wordt ook wel aangeduid als *reflexieve modernisering*, oftewel modernisering als onderwerp van analyse en reflectie. De moderne burger is zich er over het algemeen goed van bewust dat zijn handelen risico's met zich mee brengt. Het onderkennen van risico's is het gevolg van die reflectie op modernisering. Nadenken over en vormgeven aan het omgevingsrecht, als middel om grip te krijgen op risico's, kan dan ook worden gezien als voorbeeld van reflexieve modernisering.

## 1.2 Het omgevingsrecht is complex

Een eerste verklaring voor de complexiteit van het omgevingsrecht is de aard van de problematiek zelf waarvoor de regelgeving wordt opgesteld. Zeker in het geval van milieuwetgeving kan het object milieu als complex worden gezien (VROM-raad 2009: 49). Luchtkwaliteit wordt bijvoorbeeld beïnvloed door zowel lokale bronnen als door bronnen van ver weg. Daarbij is een heel scala aan chemische en fysische processen bepalend voor de uiteindelijke luchtkwaliteit (Diederer & Koelemeijer 2009: 10). De Natuurbeschermingswet bevat regelgeving voor ecosystemen waarvan het op basis van ecologische kennis nog moeilijk is te bepalen hoe met deze systemen moet worden omgegaan (Arnouts & Kistenkas 2011).

Het object van wetgeving (bijvoorbeeld milieu of ruimte) verklaart maar deels de complexiteit. Het proces van wetgeving is daar net zo goed debet aan. De huidige complexiteit van het omgevingsrecht is het gevolg van wat Janssen (2010) een proces van wetgevingsaccumulatie noemt, naar analogie van het begrip beleidsaccumulatie (In 't Veld 1982). De vraag is hoe dat proces zich voltrekt en waarom dat tot een complexe brei leidt die maar weinigen – en misschien zelfs wel niemand! – kunnen overzien. Het omgevingsrecht kan worden beschouwd als spiegel van de samenleving. Een complexe samenleving creëert een complex omgevingsrecht. Instituties, en dus ook regels in het kader van het omgevingsrecht, zijn sociale constructies. Ze worden door en binnen de samenleving geconstrueerd en beïnvloeden vervolgens die samenleving (Giddens 1984). Het veranderings- of totstand-

komingsproces van instituties kan grofweg in twee fases worden opgedeeld.

De eerste is de fase waarin, als het gevolg van externe ontwikkelingen in combinatie met interne institutionele reflectie, bestaande instituties, of het ontbreken daarvan, ter discussie worden gesteld. Dit kan worden getypeerd als een *critical moment*. De tweede is een fase – een *critical juncture* – waarin het ontwerp van de institutie(s) (bijvoorbeeld een wetsontwerp) vorm krijgt (Buitelaar et al. 2007). Uiteraard zijn deze fasen in de praktijk vaak niet zo strikt van elkaar gescheiden. Maar het is een nuttig onderscheid voor het verkennen en onderscheiden van de factoren die bijdragen aan de complexiteit van het omgevingsrecht.

In beide fasen bestaan factoren die de complexiteit van het omgevingsrecht bevorderen. In de eerste fase ontstaat de onvrede - al dan niet naar aanleiding van een incident - met bestaande regelgeving en de vraag naar nieuwe. Op basis van de literatuur onderscheiden wij twee belangrijke drijvende factoren achter die vraagarticulatie. In de eerste fase is daar het bestaan of ontdekken van *risico's*, in combinatie met de wens vanuit de samenleving die te verminderen. Daarnaast, en gekoppeld aan het voorgaande, is er de kwestie van *aansprakelijkheid* en *schuld*; overheden creëren regels om de schuld en aansprakelijkheid af te wenden en de verantwoordelijkheid voor het verminderen van *risico's*, inclusief de kosten, bij een ander neer te leggen. In de tweede fase krijgt de specifieke regelgeving, en daarmee het gehele stelsel van omgevingsrecht, vorm. Ook hierbij onderscheiden we twee belangrijke factoren die bijdragen aan de complexiteit van het stelsel. Ten eerste is dat de bestuurlijke *verkokering* - die op haar beurt ook weer een antwoord is op de complexiteit. Het milieubeleid is sterk verkokerd. En tot slot hebben we, mede vanwege de verkokering, bij het incorporeren van wetten en regels te maken met het beginsel van de *chronologie*. De factor tijd zorgt voor een lappendeken van wetten, regels, circulaire en algemene regels.

### 1.2.1 Fase 1: De factoren risicoreductie en aansprakelijkheid: de behoefte aan regels

Door de complexiteit van de moderne samenleving zijn er vele *risico's*. Een natuurlijke reactie is dat mensen *risico* proberen te reduceren, en bij voorkeur uit te sluiten. We verzekeren ons tegen ziekte, ongevallen, brand, diefstal, aansprakelijkheid en tegen onze dood. Er is een ware '*risico-industrie*' ontstaan (Hood 2002). Maar *risicomijding* wordt ook verdisconteerd in ander gedrag. Zo speelt het een rol bij ons aankoopgedrag, bijvoorbeeld bij de aankoop van een huis. Als we de economische rationaliteit volgen waarin wordt gesteld dat prijzen uitdrukking geven aan de preferenties van mensen, dan zien we overduidelijk dat milieuhinder negatief wordt gewaardeerd. Zo laten verschillende hedonische prijsanalyses zien dat

naarmate de geluidsbelasting stijgt, de huizenprijzen dalen (Howarth 2001). Ook blijken bedrijventerreinen een negatief effect te hebben op huizenprijzen, onder andere door de milieubelasting die ze veroorzaken (De Vor & De Groot 2011). En ook bodemverontreiniging blijkt een negatief effect op huizenprijzen te hebben (Van der Griendt 2004).

Het onderkennen van *risico's* wordt in veel gevallen beantwoord met publieke regelgeving. Margo Trappenburg gebruikt de alliteratie *risico*-regelreflex om dit verschijnsel mee aan te duiden (Trappenburg 2011; zie ook Van Tol et al. 2011).<sup>2</sup> Door sommigen is een koppeling gemaakt tussen het ontstaan van de *risicosamenleving* en de opkomst van regulering, de zogenoemde *regulatory state* (zie bijvoorbeeld Majone 1994; 1999<sup>3</sup>). Daar waar dat in de Verenigde Staten al veel langer gebruikelijk is zien we in Europa, en dus ook in Nederland, dat sinds de jaren zeventig en tachtig sturing door de overheid is verschoven van publiek eigendom (van bijvoorbeeld telecommunicatie, spoorwegen, drinkwater en elektriciteit) en directe centrale planning en sturing, naar regulering. Majone (1994: 85) zegt over de relatie tussen *risico's* en regels: 'The growth of administrative regulation in Europe owes much to these newly articulated perceptions of a mismatch between existing institutional capacities and the growing complexity of policy problems: policing financial markets in an increasingly interdependent world economy; controlling the risks of new products and new technologies; protecting the health and economic interests of consumers without impeding the free flow of goods, services and people across national boundaries; reducing environmental pollution.' Het stellen van regels geeft zekerheid aan partijen en helpt daarmee complexe situaties hanteerbaar te maken. In het jaarverslag 1998 komt de Raad van State dan ook tot de conclusie dat juridisering tot op zekere hoogte een onvermijdelijk en zelfs gewenst verschijnsel is in een ontwikkelde, geïndividualiseerde samenleving (Raad van State 2007: 54).

*Risico's* alléén kunnen de toename van regulering niet verklaren. Het heeft ook te maken met de wijze waarop de politiek en de overheid hiermee omgaan. De politiek is uiteraard gevoelig voor de publieke attitude. Weaver (1986) beschrijft in zijn artikel 'The politics of blame avoidance' een neiging bij beleidsmakers om eerder schuld te vermijden (*blame avoiding*) dan beleidssuccessen te vieren (*credit claiming*) want 'voters are more sensitive to what has been done to them than to what has been done for them' (Weaver 1986: 373). Die neiging tot schuldvermijding wordt nog eens versterkt in tijden van een gemediatiseerde politiek (*mediatized politics*) (Hajer 2009), waarin politieke missers sterk worden uitvergroot en binnen een mum van tijd worden verspreid onder

### Van Woningwet tot Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

De regelgeving op onder andere het gebied van geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid én ruimtelijke ordening kent min of meer een gemeenschappelijk historische oorsprong: de Woningwet uit 1901. In de jaren daarna zijn de steeds meer wetten bijgekomen voor bepaalde milieuproblemen. Die wetten zijn in de loop van de tijd uitgebreid en aangepast. Vanuit de gezamenlijke basis van de Woningwet is de regelgeving voor ruimtelijke ordening en de verschillende milieudossiers zo steeds verder uitelkaar gegroeid.

Het doel van de Woningwet was het verbeteren van de woonsituatie. De economische opleving van de steden ten tijde van de industriële revolutie ging gepaard met een sterke groei van het aantal inwoners. De groei van industrie en bevolking en de verandering van de stad naar een productiemilieu leidde tot slechte leefomstandigheden in krottenbuurten. Door artsen of *hygiënisten* werden verbanden gelegd tussen de verspreiding van ziektes, slechte hygiënische omstandigheden en slechte woningen. In navolging van de Engelse *Public Health Act* werd de Woningwet gekoppeld aan de Gezondheidswet. Met de Woningwet kreeg ruimtelijke ordening voor het eerst ook een wettelijke basis. In geval van flinke groei moest een ruimtelijk plan gemaakt worden als grondslag voor stadsuitleg. De wet was in de eerste plaats bedoeld om de volkshuisvesting te verbeteren (Van der Cammen & De Klerk 2003: 88).

Ruimtelijke ordening in de zin van een wettelijke verankering werd dus aanvankelijk gekoppeld aan milieuhygiëne. In de decennia daarna groeien de beide werkvelden uit elkaar. Het milieubewustzijn komt in de jaren zeventig in een stroomversnelling door bijvoorbeeld het rapport van de Club van Rome *Grenzen aan de groei* (1972) over de uitputting van grondstoffen. De milieuwetgeving is dan nog niet zo sterk ontwikkeld. Het inzicht neem toe dat de bestaande wetten - de Kernenergiewet en de Hinderwet<sup>4</sup> - onvoldoende geschikt zijn om de gecompliceerde milieuproblematiek aan te pakken. De Hinderwet was er bijvoorbeeld op gericht om (excessieve) overlast van bedrijven te voorkomen, maar sommige bronnen van overlast, zoals verkeer, konden wettelijk niet worden aangepakt. Om praktische redenen werd besloten om voor diverse vormen van milieuverontreiniging specifieke wetten te ontwikkelen. De verwachting was dat er daardoor sneller een doeltreffend instrumentarium beschikbaar zou komen dan wanneer het beleid zou proberen een algemene milieuwet te maken (Voogd & Woltjer 2009: 187).

De complexiteit van de verschillende sectorale wetgevingen zoals we die nu kennen, is toen ontstaan. Op het gebied van verontreiniging en milieuhygiëne bestaat bijvoorbeeld de Wet inzake de luchtverontreiniging (1969) de Wet geluidhinder (1979), de Interimwet bodemsanering (1982) naar aanleiding van het gifschandaal in Lekkerkerk, de Wet bodemsanering (1986), de Wet milieubeheer (1993) en de Experimentenwet Stad en Milieu (1998). Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (2004) is genomen mede naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede. Daarnaast verscheen nog tal van wetgevingen tegen aantasting van natuur en milieu, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet (1968) en de Vogelwet (1970). Van 2001 tot 2009 hebben vooral de regels rond luchtkwaliteit de ruimtelijke ontwikkeling zeer bezig gehouden. Met het instellen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL 2009) is de aanpak van de luchtkwaliteit grotendeels losgekoppeld van ruimtelijke ontwikkelingen, en daardoor vormen de regels minder een blokkade.

grote groepen mensen (Hood 2002). Er zijn ook binnen het domein van het omgevingsrecht voorbeelden van incidenten of rampen te over waarin de rol van beleidsmakers ter discussie wordt gesteld, zoals bij de Schipholbrand, de vuurwerkramp in Enschede en de ingestorte trap aan de Oudegracht in Utrecht. Regels, en met name die regels die de discretionaire beslissruimte van beleidsmakers beperken, hebben de belofte om de risico's voor de overheid om beschuldigd te worden van foutief beslissen en handelen te beperken. De politieke zelfbeperking en standaardisering van besluitvorming in de vorm van regels reduceert de kans op persoonlijk falen (Weaver 1986). Volgens Weber (1922) is dit de meest efficiënte organisatievorm voor de samenleving.

De beweging richting het Weberiaans bureaucratisch ideaal is uiteraard ook te zien in het omgevingsrecht, waar normen en vaste procedures in de plaats treden van situatiespecifieke afwegingen door beleidsmakers. Een recent voorbeeld waarbij dat is gebeurd is de introductie van de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waarin onder andere een limitatieve kostensoortenlijst is geïntroduceerd. Die moet zorgen voor een transparant kostenverhaal, waar gemeenten (maar ook ontwikkelaars) ook in het geval van privaatrechtelijk – situatiespecifiek – kostenverhaal op terug kunnen vallen (PBL 2010).

Ook in het omgevingsrecht, in het bijzonder het milieurecht, speelt de risico-regelreflex een rol. Zo hebben de

bodemperikelen in Lekkerkerk ervoor gezorgd dat er uitgebreide regelgeving kwam op het gebied van bodemkwaliteit. Het bericht dat er zich in het Limburgse land nog maar drie korenwolven zouden bevinden zorgde voor meer aandacht voor flora en fauna en een aanscherping van de regels op dit gebied. En de vuurwerkramp in Enschede zorgde voor stringenter regels op het gebied van externe veiligheid. In de tekstbox staat een beknopt historisch overzicht van de ontwikkeling van het milieurecht, gekoppeld aan de ontwikkeling in de perceptie van milieurisico's. Het gaat binnen het omgevingsrecht echter niet alleen om milieurisico's. De komst van de Crisis- en herstelwet laat zien dat de politiek oordeelde dat bestaande wetgeving economisch herstel in de weg zat, en dus een ander soort risico vormde. Het versnellen van procedures en het wegnemen van barrières zou bij moeten dragen aan economische ontwikkeling.

Nieuwe regelgeving reduceert niet alleen risico's en complexiteit maar veroorzaakt ze ook, en is daarmee dus ook onderdeel van het 'probleem'. De onzekerheid die heerst binnen de risicosamenleving over de effecten van het menselijk handelen krijgt namelijk vaak een plek binnen regelgeving. De effecten van ruimtelijke ingrepen op de toekomstige milieubelasting moeten op voorhand getoetst worden. Hiervoor worden gedetailleerde, op wetenschappelijke leest geschoeide modellen gebruikt om de milieubelasting te bepalen (Diederens & Koelemeijer 2008: 10).

Het toetsen op effecten leidt bijna onvermijdelijk tot complexer beleid dan wanneer er getoetst wordt op bronnen (toets op de veroorzakende kant). Het toetsen op bronnen is eenvoudiger omdat er rechtstreeks gemeten kan worden wat de hoeveelheid geluid is die geproduceerd wordt of wat de hoeveelheid van een bepaalde stof is die wordt uitgestoten. Bij het toetsen op milieueffecten moet de *impact* van dat geluid of uitstoot op de milieukwaliteit bepaald worden. De wetenschappelijke onzekerheden tussen bron en effect kunnen bij deze stap onderwerp van politieke en beleidsmatige discussie worden (MNP 2007: 15). Die discussie tussen wetenschap en beleid ontstaat dan ook.

Naast onzekerheid over het meten van de norm, zijn de normen zelf ook omgeven door onzekerheid. Soms is de wetenschappelijke onzekerheid rond de 'juiste' norm (bijvoorbeeld vanuit het perspectief van gezondheid) dusdanig groot dat gesproken kan worden van een schijnzekerheid, zoals in het geval van luchtkwaliteit (Diederens & Koelemeijer 2008: 12). In hoofdstuk 4 komt ook naar voren dat de onzekerheden waarmee modelberekeningen zijn omgeven, aanleiding of aangrijpingspunt zijn voor veel juridische procedures. Aan de andere kant zijn de wetenschappelijke modellen voor bestuurders prettig. Ze voorziet hen van een verantwoording van hun keuze. In een uitzending van het televisieprogramma Zembla over luchtkwaliteit (Vara/NPS uitgezonden 16/4/2011)

kwam dit treffend in beeld. Bij diverse projecten, zoals een school naast de snelweg, wordt ter verantwoording van het project door de bestuurder verwezen naar de wettelijke norm, daar moeten zij aan voldoen. De aansprakelijkheid in het geval er iets mis gaat, ligt niet bij de lokale bestuurder, maar bij de nationale wetgever. Nieuwe wetgeving kan tot risicomijdend gedrag leiden vanwege de eerdergenoemde onzekerheid en de onbekendheid met de mogelijkheden en beperkingen die de nieuwe wetten bieden. Vaak ontbreekt het nog aan jurisprudentie en vergelijkbare praktijkvoorbeelden (Barkhuysen 2011). Zo bleek bij de ex-durante evaluatie Wro (PBL 2010) dat er voor de introductie van de Wro op 1 juli 2008 extra veel bestemmingsplannen werden vastgesteld en goedgekeurd, en vrijstellingen werden verleend onder het regime van de oude, vertrouwde WRO in plaats van de nog onzekere nieuwe instrumenten en procedures uit de nieuwe Wro te gebruiken.

Maar regelgeving kan ook falen in de zin dat de onbedoelde en ongewenste bijwerkingen groter zijn dan zijn effectiviteit. Veelal beantwoorden we dergelijk disfunctioneren met 'greater investment in formal, generalisable systems of control rather than by developing non-standard capabilities for acting on informal sources of intelligence' (Power 1997). Oftewel, geen deregulering maar geïntensiverde herregulering. Of zoals In 't Veld (1982; geciteerd in Janssen 2010) zegt: 'Goed beleid smaakt naar meer en zwak beleid vraagt om een injectie', waardoor de hoeveelheid wetgeving in beide gevallen toeneemt.

Kortom, de samenleving wil beschermd worden tegen negatieve milieueffecten en -risico's. Beleidsmakers zijn hier uiteraard gevoelig voor, vooral ook omdat ze persoonlijk worden afgerekend wanneer ze falen. Regels bieden, doordat ze de beslissruimte beperken, ook bescherming voor die beleidsmakers. Dit verklaart echter slechts een deel van de complexiteit, ook gedurende wetgevingstrajecten spelen een aantal factoren een rol bij het ontstaan van complexe wetgeving: de tweede fase in ons analytisch onderscheid.

### 1.2.2 Fase 2: De factoren verkokering en chronologie: de implementatie van regels

In het (analytische) onderscheid in twee fasen dat in deze paragraaf wordt gebruikt, volgt na de eerste fase van behoefte aan nieuwe regels, de tweede fase waarin de specifieke regelgeving vorm krijgt.

Ook bij het ontwerpen van instituties zoals wetten speelt risicovermijding een grote rol, namelijk het risico dat wetgeving in de praktijk van alledag te knellend is en niet op elk geval toepasbaar. Zo beginnen veel wetgevingsprocessen bij eenduidige uniforme normen. Maar tijdens het wetgevingstraject of net na inwerkingtreding van de norm wordt duidelijk dat de norm onwerkbaar is. Dan



volgen er modulaties: de norm krijgt gradaties per object of gebied, voor sommige gevallen wordt de norm niet van toepassing verklaard en er worden mogelijkheden geïntroduceerd om van de norm af te wijken. Dit gaat vaak gepaard met diverse voorwaarden waaronder de uitzonderingen van toepassing zijn (Janssen 2010).

Kortom: de wetgeving wordt complexer.

Algemene noties als risico, schuld en aansprakelijkheid zijn van belang om de vraag naar (nieuwe) regels te kunnen verklaren (fase 1), maar dat is nog onvoldoende om de keuze voor een bepaald (deel)stelsel van regels (een *Risk Regulation Regime* volgens Hood et al.) en de variatie tussen verschillende stelsels te kunnen begrijpen (Hood et al. 1999). Er is al door anderen op gewezen dat elk milieudossier zijn eigen mores, regels, taalgebruik en wijze van doorwerking kent; hét milieubeleid bestaat niet (Spreeuwers et al. 2008: 39). Daarom is het nodig meer in te zoomen op hoe het ontwerp van het omgevingsrecht (en meer algemeen van instituties) vorm krijgt.

In het geval van het omgevingsrecht spelen twee zaken een belangrijke rol. Dat is allereerst de fragmentatie of verkokering van de beleidsvelden die zich met het omgevingsbeleid en -recht bezighouden. En ten tweede is dat de tijdsdimensie. Doordat de verschillende dossiers allemaal hun eigen beleidscyclus hebben, wordt het stelsel van omgevingsrecht doorlopend aangepast. Dit leidt tot wat Van den Broek (2010) 'het beginsel van de chronologie' noemt.

Door de omvang en de complexiteit van het beleidsveld is in de loop van decennia een verkokering van het milieudomein opgetreden. Elk onderdeel heeft zijn eigen wetten, regels, discussiefora, en wat dies meer zij, gekregen. De wetten en regels voor geluid en externe veiligheid kennen bijvoorbeeld weinig overeenkomsten, terwijl het werken met zones sterk vergelijkbaar is (VROM-raad 2009: 49). Een rationeel-omvattende benadering (zie bijvoorbeeld Faludi 1973) van het omgevingsrecht als een geïntegreerd totaalontwerp is daardoor nauwelijks mogelijk. Het kent eerder een incrementeel en fragmentarisch karakter. Door Lindblom (1959) is dit ook wel getypeerd als *disjointed incrementalism*.

Daarnaast speelt de factor tijd. Wetgevingsprocessen beginnen nooit vanuit het niets, er bestaat doorgaans al een heel stelsel, waaraan een nieuwe wet moet worden toegevoegd of waarin die moet worden ingepast. 'Een wetgever zal [...] veelal met wetgeving reageren op problemen die zich chronologisch aandienen en kan zich vaak niet de luxe permitteren om die wetgeving te plaatsen in het meest ideale systeem' (Van den Broek 2010: 66). Ook het recht op het gebied van de ruimtelijke ordening, als onderdeel van het omgevingsrecht, kent de afgelopen jaren een grote dynamiek met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (inclusief de afdeling grondexploitatie) (2008), de Crisis- en herstelwet (2010) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

(2010). Sommigen spreken zelfs van een 'wetgevings-tsunami' (Struiksma 2010) of van 'legislatieve ADHD' (Teunissen 2010). Ook hier is het beginsel van de chronologie zichtbaar; dat blijkt uit de verschillende planvormen, en de wijze waarop ze op elkaar zijn afgestemd, of juist niet.

Aanvankelijk was het de bedoeling om met de Wro het bestemmingsplan de enige basis voor vergunningverlening te maken, er moest een einde komen aan de vrijstellingspraktijk die onder de oude WRO *usance* was. Onder druk van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ontwikkelaars en de Raad van State werd ook het projectbesluit aan het wetsvoorstel toegevoegd. Tijdens de Kamerbehandeling kwam daar, per amendement, ook nog eens de beheersverordening bij, in combinatie met het projectafwijkingbesluit om daar weer van af te kunnen wijken. Inmiddels zijn er, door de Crisis- en herstelwet nog twee instrumenten bijgekomen: het gebiedsontwikkelingsplan, als onderdeel van het bestemmingsplan, en het projectuitvoeringsbesluit. Dit kan worden gebruikt voor woningbouwprojecten tussen 12 en 1500 woningen, wanneer er sprake is van één ontsluitingsweg, en voor projecten tussen 12 en 2000 woningen wanneer er twee ontsluitingswegen zijn. Met de Wabo is het projectbesluit alweer verdwenen en opgegaan in de omgevingsvergunning. Het omgevingsrecht bestaat daarbij niet alleen uit wetten, maar vormt een bonte verzameling van verschillende wetten, beleidsregels, amvb's, ministeriële regelingen en beleidsdocumenten, aangevuld met verordeningen en beleidsstandpunten van gemeenten, waterschappen en provincies (Borgers 2011: 634).

De bovenstaande uiteenzetting zou kunnen leiden tot het volledig wegrelativeren van de huidige activiteiten om het omgevingsrecht te vereenvoudigen en te verbeteren. Dat zou geenszins terecht zijn. Er is altijd 'winst' te boeken met het herzien van normen en het vereenvoudigen en harmoniseren van procedures. Maar in dit hoofdstuk proberen we wel duidelijk te maken dat een echt fundamentele vereenvoudiging en een verlichting van de regel-druk alleen kan bij een grotere risicoaanvaarding van zowel maatschappij als politiek.

### 1.3 Gebiedsontwikkeling is complex

Een bezoeker van station Utrecht moet nog even geduld hebben. 'CU in 2030!' staat op het grote bord. Een slogan met een dubbele betekenis om aan te geven dat om het resultaat van de herinrichting van 'Centraal Utrecht' te zien, je nog zo'n 20 jaar moet wachten. Zo lang gaat namelijk de vernieuwing van het stationsgebied minimaal nog duren.

Aan de start van de verbouwing van het station en winkelcentrum Hoog Catharijne zijn reeds vele jaren van planvorming vooraf gegaan. De eerste ideeën over herontwikkeling werden eind jaren zeventig en begin jaren tachtig al gevormd, toen het beton van Hoog Catharijne net uigehard was (Verbart 2004). Echt concreet werd het pas in 1997 toen de gemeente, de Jaarbeurs, NS Vastgoed en Winkelbeleggingen Nederland het platform Utrecht City Project (UCP) oprichtten. Op 19 juli 2008 is gestart met de sloopwerkzaamheden en op 18 februari van 2011 met de bouw van het eerste onderdeel: het nieuwe muziekpaleis.

Duidelijk mag zijn dat gebiedsontwikkeling een kwestie van een lange adem is. Nu is het stationsgebied Utrecht ook een project van een ongekeerde grootte, maar er zijn talloze projecten te noemen die een planperiode van meer dan tien jaar kennen. De verzuchting dat het met de ruimtelijke ontwikkelingen toch allemaal zo lang duurt en ingewikkeld is, slaat niet alleen op dit soort megaprojecten (bijvoorbeeld VNG 2002).

Bij gebiedsontwikkeling moet rekening worden gehouden met verstrekende en gedetailleerde omgevingsrechtelijke regels vanuit gemeenten, provincies, het Rijk en 'Europa'. De combinatie van een grote milieudruk en een hoge bevolkingsdichtheid maakt het moeilijk om ruimte aan ontwikkelingen te bieden (VROM-raad 2009). De regels lijken een beperkende factor te zijn vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling, maar vanuit andere belangen gezien bieden die regels juist 'mogelijkheden'. Om die reden spreken we in het vervolg veelal over 'omgevingsrechtelijke bepalingen'. Niet alle omgevingsrechtelijke bepalingen hebben betrekking op milieu. Milieuregels komen echter wel vaak naar voren als problematisch, al worden nu bijvoorbeeld ook de aanbestedingsregels vaak genoemd als sta-in-de-weg voor een vlot proces. Het is niet voor niets dat de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 (IenM 2011) hier uitgebreid op ingaat. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de verschillende omgevingsrechtelijke bepalingen.

Volgens de commissie Fundamentele Verkenning Bouw leidt de complexe regelgeving waaraan het bouwen moet voldoen '[...] tot aanzienlijke lasten voor burgers en bedrijven en stroperigheid in bouwprocessen' (Commissie Fundamentele Verkenning Bouw 2008: 4). Ook in de verschillende jaargangen van Knelpuntenmonitor Woningproductie wordt telkens de toenemende hoeveelheid regelgeving, met allemaal een eigen procedure, als belangrijk knelpunt genoemd (Dol & Van der Heijden 2010). Het gaat daarbij niet zozeer om elke individuele regel *an sich*, die met de beste bedoeling is gemaakt, maar om de stapeling van alle regels samen: er is – onbedoeld – 'een institutioneel monster gebaard' (Verdaas & De Zeeuw 2010: 314).

### 1.3.1 Complexe gebiedsontwikkeling als sociale constructie

Complexiteit bij gebiedsontwikkeling wordt niet alleen veroorzaakt door exogene variabelen, zoals het omgevingsrecht, ook de keuze voor de locatie, de omvang, het programma, het ontwerp en de inrichting van het proces zorgen ervoor dat gebiedsontwikkeling complex is. In een evaluatie van de Interimwet Stad en Milieu stelt Naeff Consult (2008) dat de wetgeving niet complex is, maar dat de complexiteit in de projecten zelf zit. Complexiteit is voor een belangrijk deel endogeen, het is een sociale constructie. Het aanleggen van een nieuwe snelweg, een binnenstedelijk project zoals de herontwikkeling van een stationslocatie of de revitalisering van een oud industriegebied, waarbij verschillende nieuwe functies tussen de bestaande moeten worden ingepast, is passen en meten en een proces van onderhandelen over het gewenste programma en de verdeling van kosten en opbrengsten. Onzekerheden in het planproces en de wereld daarbuiten zijn een wezenlijk onderdeel van het proces. Ruimtelijke ingrepen zijn kortom *complex*.

De wijze waarop in Nederland wordt vormgegeven aan stedelijke ontwikkeling versterkt dit nog eens. Een belangrijke rol hierbij speelt de planningscultuur, een begrip dat recentelijk regelmatig onderwerp is geweest in de internationale planologische literatuur (Sanyal 2005; Talen 2005; Knieling & Othengrafen 2009). De Nederlandse planningscultuur lijkt in die discussie vaak een bijzondere plaats in te nemen. Het is niet voor niets dat Nederland meermaals het plannersparadijs is genoemd (Faludi & Van der Valk 1994).

De Nederlandse ruimtelijke ordening kent volgens sommigen relatief hoge ambities (Needham 2007; Van der Krabben 2011), of in ieder geval ambities die nogal wat vragen van het sturend vermogen van de overheid. Het aanbrengen van orde lijkt een doel dat in Nederland sterker is verankerd dan elders (Faludi & Van der Valk 1994; Healey 2004). Healey (2004) spreekt in de Nederlandse context van een 'high degree of spatial ordering'. De Europese Commissie (1997) en later ESPON (2006) hebben de Nederlandse benadering getypeerd als de *comprehensive integrated approach*, daar waar bijvoorbeeld de Belgische en Britse worden aangeduid met *land-use management*, hetgeen duidt op een meer incrementele en ad hoc-aanpak.

Die *comprehensive integrated approach* is ook terug te zien bij recente gebiedsontwikkelingen. Ook al is het begrip gebiedsontwikkeling relatief nieuw, als opvolger van het begrip ontwikkelingsplanologie, de kenmerken ervan zijn dat geenszins. Integraliteit en grootschaligheid kennen in Nederland een lange traditie. Met de komst van planmatige ruimtelijke ordening aan het einde van de negentiende eeuw (De Klerk 2008) is deze cultuur bij voortduring gereproduceerd. Voorbeeld is de wijkontwikkeling

volgende de ‘wijkgedachte’ van net na de oorlog, maar ook de grootschalige Vinex-locaties die sinds halverwege jaren negentig tot ontwikkeling zijn gebracht. Een dergelijke manier van planning is uiteraard legitiem, maar veroorzaakt ook zijn eigen complexiteit. Hoe groter de plangebieden, des te meer eigenaren en andere belanghebbenden, des te meer complexiteit. Maar ook het integraliteitsstreven zorgt hiervoor. Veelal is het bij integrale gebiedsontwikkeling niet alleen zo dat het plan zoveel mogelijk inhoudelijk-functioneel geïntegreerd wordt, maar ook organisatorisch en financieel (Buitelaar et al. 2008). Juist de afstemming tussen die verschillende factoren (inhoud, financiën en organisatie), in combinatie met het complexe omgevingsrecht, zorgt bij gebiedsontwikkeling voor ingewikkelde besluitvormingsprocessen waarbij een verandering in één van de dimensies onvermijdelijk gevolgen heeft voor de andere. Gebiedsontwikkeling lijkt wat dat betreft ‘meer op mayonaise dan op een vliegtuig’, oftewel eerder complex dan ingewikkeld. De complexiteit van het omgevingsrecht ‘ontstaat’ in toepassing van dat recht in de praktijk, bijvoorbeeld bij een proces van gebiedsontwikkeling. Deze interactie wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 2.

### Noten

- 1 ‘Zelfs deskundigen kunnen vaak geen zekerheid meer geven of een ruimtelijk project in overeenstemming met de regels kan worden toegestaan,’ zoals gesteld in de brief van de Minister aan de Tweede Kamer over de voorgenomen vernieuwing van het omgevingsrecht (TK 2010/2011, 31 953 nr. 39: 1).
- 2 Waarbij we met dit ‘beeldend begrip’ verwijzen naar de keuze om risico middels regels beheersbaar te maken en niet naar het normatieve oordeel dat vaak aan het begrip ‘risico-regel-reflex’ wordt gekoppeld door het in een adem te noemen met overregulering.
- 3 Majone gebruikt overigens niet het begrip ‘risicosamenleving’ van Beck (1992) in relatie tot de *regulatory state*. Hood et al. (1999) doen dat wel.
- 4 De Hinderwet, of eigenlijk de voorloper daarvan, de Fabriekswet uit 1875, kan als eerste milieuwet worden gezien (Biezeveld 2002, geciteerd in Van den Broek 2010)

# Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling

Dit onderzoek gaat over de invloed van het omgevingsrecht op het proces van gebiedsontwikkeling. Hiermee blijft het resultaat van die gebiedsontwikkeling, en de kwaliteit daarvan, buiten beschouwing.

Aan de spanning tussen het omgevingsrecht en de kwaliteit van de ontwikkelde gebieden is in ander onderzoek al aandacht besteed. Zo wijzen sommigen erop dat de doelstellingen van het gebiedsgerichte milieubeleid niet worden gerealiseerd. Nieuwe activiteiten vullen de beschikbare milieugebruiksruimte op (normopvulling). De ruimte tussen de heersende milieukwaliteit en de grenswaarde die het beleid stelt, wordt letterlijk als ‘te gebruiken’ milieuruimte beschouwd. Bij gebiedsontwikkeling wordt meestal alleen voldaan aan de minimumeisen van het milieubeleid, en wordt nauwelijks gestreefd naar een betere milieukwaliteit (De Roo 2010; Zuidema et al. 2008).

Anderen wijzen op een ander probleem met de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Deze zou suboptimaal zijn omdat onder druk van de milieuregels functies als wonen en werken zich moeten schikken en uit moeten wijken naar locaties die op grond van andere afwegingen, zoals maatschappelijke kosten en baten, minder geschikt zijn (Van Hoek et al. 2008: 71). Bovendien kan het geld voor de benodigde onderzoeken, de proceskosten en de extra rentelasten niet worden geïnvesteerd in de directe verbetering van de leefomgeving (Verdaas et al. 2008: 20).

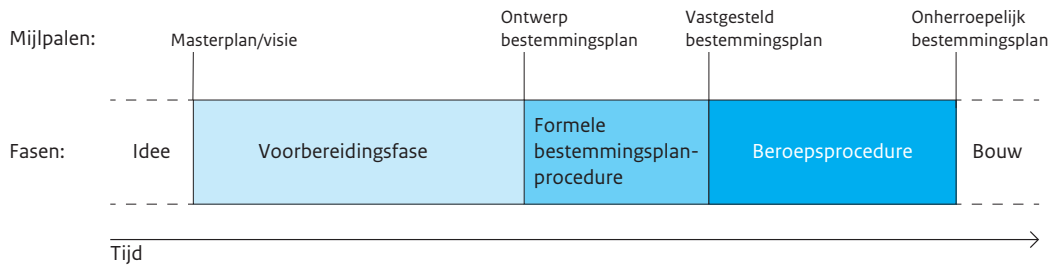
We richten ons in dit onderzoek dus op het proces van planontwikkeling voor een gebied en het effect van

omgevingsrecht hierop.<sup>1</sup> Het traject van een idee ‘iets’ te gaan ontwikkelen tot en met het moment dat het plan is uitgevoerd, is een proces dat onderverdeeld kan worden in verschillende fasen, zij het dat die vaak niet strikt zijn af te bakenen en soms zelfs deels parallel lopen.

In dit onderzoek verstaan we onder de *procesduur* de tijd die nodig is om van een masterplan of visie op de gewenste ontwikkeling te komen tot een onherroepelijk bestemmingsplan (zie figuur 2.1). Het ontwerpbestemmingsplan wordt voorafgegaan door een voorbereidingsfase die start met het masterplan of een ander visiedocument. Daarna volgt de formele bestemmingsplanprocedure, of in voorkomende gevallen de procedure van de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of een projectuitvoeringsbesluit. Deze fase is afgerond wanneer het bestemmingsplan onherroepelijk is, hetgeen soms pas het geval is na een uitspraak door de bestuursrechter. Het bestemmingsplan is dan onherroepelijk of (gedeeltelijk) vernietigd.

Met de keuze voor deze fasering laten we aan de ‘voorkant’ een deel weg, namelijk de tijd die nodig is geweest om van een (vaag) idee tot het masterplan te komen. Wanneer voor een eerder moment in het proces wordt gekozen, is het moeilijk om een eenduidig beginpunt te kiezen. Ook aan de ‘achterkant’ laten we een deel van het totale proces weg. In Nederland is het bestemmingsplan het culminatiepunt van omgevingsrechtelijke bepalingen. Het afgeven van een bouwvergunning of omgevingsvergunning die past binnen het

Figuur 2.1  
**Fasering van gebiedsontwikkeling**



bestemmingsplan is doorgaans niet veel meer dan een administratieve handeling.<sup>2</sup>

In dit hoofdstuk schetsen we een kader voor het onderzoek naar de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen op de procesduur van gebiedsontwikkeling; in het bijzonder de voorbereidingsfase voorafgaand aan het ontwerpbestemmingsplan. Dit is de fase waarover empirisch gezien het minste bekend is. In dit hoofdstuk wordt die relatie tussen de bepalingen en de procesduur conceptueel uitgewerkt.

In het hierna volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) wordt dit kader empirisch toegepast op vijf binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit hoofdstuk kent een kwalitatief karakter. Er is gekozen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen omdat zich hier doorgaans de grootste complexiteit voordoet, niet in de laatste plaats vanwege omgevingsrechtelijke bepalingen, in het bijzonder geluid en luchtkwaliteit. Ook hier ligt de nadruk op de voorbereidingsfase.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan het ‘formele deel’ van het proces: de bestemmingsplan- en de beroepsprocedure. Dit hoofdstuk kent in de eerste plaats een kwantitatief karakter; de data zijn immers landsdekkend beschikbaar in verband met de ex-durante evaluatie Wro die het PBL uitvoert (PBL 2010). Zoals eerder gezegd is de knip tussen de fasen niet absoluut. Zo blijkt in de casus dat de kans op beroepsprocedures effect heeft op de voorbereidingsfase.

## 2.1 Het effect van omgevingsrecht op gebiedsontwikkeling

De regelgeving in het omgevingsrecht heeft invloed op het proces en de duur van het opstellen van een (ontwerp) bestemmingsplan, de voorbereidingsfase uit figuur 2.1. Die invloed uit zich op verschillende manieren.

De eerste heeft betrekking op de tijd die moet worden besteed aan onderzoeken. Tijdens de voorbereidingsfase moet worden aangetoond dat de activiteiten passen binnen de milieugebruiksruimte; er wordt getoetst op de effecten van de ruimtelijke ingreep. In de ex-durante evaluatie Wro (PBL 2010: 19) geven gemeenten aan dat het voortraject van bestemmingsplannen in de loop der jaren langer is geworden door het toenemende aantal onderzoeksverplichtingen die voortkomen uit sectorale wet- en regelgeving. Ook in de verschillende jaargangen van de Knelpuntenmonitor Woningproductie wordt telkens de toenemende hoeveelheid formele verplichtingen als belangrijk knelpunt genoemd (Dol & Van der Heijden 2010).

Daar komt bij dat het omgevingsrecht – zowel door aanpassing van bestaande en nieuwe wetgeving als jurisprudentie – snel verandert. De grote hoeveelheid regels en de dynamiek zorgen ervoor dat er onduidelijkheid en onzekerheid ontstaat over de formele randvoorwaarden waaraan de gebiedsontwikkeling moet voldoen. Vaak is voor betrokkenen niet duidelijk welke procedures van toepassing zijn op de specifieke bouwlocatie, zodat ze soms pas laat tot de ontdekking komen dat een bepaalde procedure (bijvoorbeeld een milieueffectrapportage (m.e.r.)-procedure) doorlopen moet of had moeten worden. Dit leidt in sommige gevallen tot vertraging van het proces.

Daarnaast is het zo dat regels soms multi-interpretabel zijn. Ook de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008: 14) rapporteert dat een vaak gehoorde klacht uit de ontwikkelsector is dat er geen eenduidige termen zijn en dat wetgeving voor meerdere interpretaties vatbaar is. De eisen aan een goede uitvoering van de Habitattoets en de toepassing van het Besluit luchtkwaliteit hebben daardoor in het verleden voor vertraging gezorgd (SER 2006: 10).

Een langere procesduur door de omgevingsrechtelijke bepalingen wordt verder toegeschreven aan het verouderen van de onderzoeken (Kleuver 2010: 14). Het hele proces duurt soms dusdanig lang dat de

onderzoeksgegevens op het moment dat het bestemmingsplan de formele procedure ingaat niet meer actueel zijn. Het onderzoek moet dan opnieuw worden uitgevoerd wat ook weer (extra) tijd kost.

De noodzaak zorgvuldig om te gaan met de regels en de tijd die daaraan wordt besteed houdt verband met de behandeling van omgevingsrechtelijke bepalingen tijdens beroepszaken bij de rechtbank of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie hoofdstuk 4). Met name de milieuwetgeving vraagt om gedetailleerde onderbouwing van besluiten. Een rechter moet doorgaans ook de onderliggende rapporten betrekken in zijn oordeel. Een foutje hierin kan leiden tot een (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit en dus tot substantiële (extra) vertraging (VROM-raad 2009: 37). Volgens Zonneveld et al. (2008:92) laat de jurisprudentie een duidelijke trend zien van steeds scherpere eisen aan de onderzoeken op basis waarvan de besluiten worden genomen. Mondige burgers doen (daarom) een toenemend beroep op die sectorale regels (NEPROM 2003: 4). In hoofdstuk 4 komt ook naar voren dat de verschillende milieuonderzoeken worden gebruikt als aangrijpingspunt voor een juridisch proces tegen voor appellanten ongewenste ontwikkelingen. Er zijn maar weinig projecten die om redenen van regelgeving niet doorgaan, maar procedures kunnen projecten wel vertragen (Van Hoek et al. 2008: 71). Vertragingen ontstaan echter ook door slordigheden in de onderbouwing door de ontwikkelingssector (Zonneveld et al. 2008: 21). De Zeeuw et al. (2009: 17) stellen het scherper, door gebiedsontwikkelaars te verwijten dat zij 'boter op hun hoofd' hebben: wettelijke regels en procedures worden soms bewust genegeerd omwille van de snelheid van het proces. Dat het besluit dan sneuvelt bij de Raad van State, mag geen verrassing zijn.

### 2.1.1 Andere factoren dan omgevingsrecht

Niet alleen het omgevingsrecht heeft invloed op de procesduur bij gebiedsontwikkeling. De Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (ook bekend als de Commissie Elverding 2008) erkent dat de lengte van het proces weliswaar negatief wordt beïnvloed door de complexiteit van de regelgeving, maar wijst daarnaast ook op andere oorzaken. De commissie noemt de bestuurscultuur en het besluitvormingsproces als twee andere oorzaken van de lengte van planprocessen. Naast de 'juridische stroperigheid' is er ook een 'bestuurlijke stroperigheid'. De toetsing aan de juridische normen kan pas plaatsvinden als er beleidsmatig duidelijkheid is over de wenselijkheid van het plan en het plan vervolgens voldoende gedetailleerd is uitgewerkt. Ook in deze fasen doen zich regelmatig vertragingen voor die de zorgen voor een 'stroperige besluitvorming' (Bregman 2010: 50). Ook Koeman (2010:

123) noemt bestuurlijke daadkracht, het budget en maatschappelijk draagvlak als factoren die van beslissende betekenis zijn voor de snelheid waarmee ruimtelijke projecten tot stand komen.

De invloed van het omgevingsrecht op de verlenging van de procesduur – zowel aan de voor- als aan de achterkant – wordt dus breed onderschreven. Echter, hoe groot die invloed is, blijft onduidelijk. Daarnaast wordt de invloed ook gerelativeerd door te wijzen op de 'bestuurlijke stroperigheid'.

## 2.2 De meetbaarheid van het effect

In de eerste rapportage in het kader van de ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening (PBL 2010: 50) werd geconstateerd dat de voorbereiding van een ontwerpplan in hoge mate wordt bepaald door de verplichte onderzoeken op het gebied van bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, enzovoort. Er kon in deze rapportage geen kwantitatief landsdekkend beeld worden gegeven, in verband met een gebrek aan (geschikte) data.

Ook bij nader onderzoek blijft het nauwelijks mogelijk om een kwantitatief generiek beeld te krijgen van de invloed van omgevingsrechtelijke regels op de totale duur van het voortraject. Een uitspraak in termen van omgevingsrechtelijke regels nemen x procent van de totale voorbereidingstijd van een bestemmingsplan in beslag, is dan ook niet mogelijk.

Eén van de doelen van dit onderzoek was om aan de hand van projectplanningen van een groot aantal projecten inzicht te krijgen in de tijdsbesteding die verbonden is met het voldoen aan omgevingsrechtelijke verplichtingen. Wij gingen er daarbij van uit dat gemeenten en (andere) ontwikkelende partijen bij aanvang van een project een projectplanning maken, om die vervolgens gedurende het proces zodanig aan te passen dat de laatste 'planning' van het project veeleer een registratie is van feitelijk verrichte activiteiten. In verband met de beschikbaarheid van zowel de planning als de betrokkenen was het dan natuurlijk wel zaak dat de geselecteerde projecten recentelijk afgerond zouden zijn.

Al snel bleek onze aanpak niet goed mogelijk. Vaak was een accurate, gedetailleerde planning niet (meer) voor handen. In sommige gevallen ontbrak de planning volledig, soms was die te grof waardoor de activiteiten die verband houden met het omgevingsrecht niet 'geïsoleerd' konden worden en in andere gevallen was de initiële planning niet of nauwelijks bijgewerkt waardoor de waarde hiervan voor ons onderzoek beperkt is. Het enige wat we te weten zijn gekomen over de verhouding tussen omgevingsrechtelijke verplichtingen en andere activiteiten gedurende het proces van gebiedsontwikkeling komt uit een financiële analyse van een negentigtal

grondexploitaties (Buitelaar & Witte 2011). Hieruit blijkt dat de onderzoekskosten 'slechts' 1 procent van de totale grondexploitatiekosten uitmaken. Deze 1 procent kan vrijwel volledig worden toegeschreven aan het omgevingsrecht. Dan is er nog een post plan- en proceskosten van 12 procent. Echter, deze post is veel breder dan het voldoen aan omgevingsrechtelijke bepalingen. Het betreft plankosten; ambtelijke apparaatskosten; de kosten voor de voorbereiding, toezicht en uitvoering van projecten (VTU); en de kosten die verband houden met ontwerpcompetities. Verreweg de grootste kostenposten zijn grondverwerving (47 procent) en bouwen woonrijp maken (33 procent). Daarnaast zijn er nog de kosten voor bovenwijkse voorzieningen (3 procent) en de overige kosten (4 procent).

Maar het is niet alleen de beperkte beschikbaarheid van geschikte planningen die ons heeft doen besluiten af te zien van een kwantitatieve analyse. Een fundamentele punt is dat het nagenoeg ondoenlijk is de invloed van omgevingsrechtelijke bepalingen op de procesduur te isoleren. De tijd die wordt besteed aan bijvoorbeeld akoestisch onderzoek is goed te onderscheiden van andere activiteiten. Maar de onderzoekstijd vanaf de gunning van de opdracht – dergelijke onderzoeken worden doorgaans door gespecialiseerde adviesbureaus uitgevoerd – tot en met oplevering van de onderzoeksresultaten beslaat slechts een deel van de invloed. Nog voor het onderzoek zelf wordt uitgevoerd wordt er bijvoorbeeld alvast met (in- en externe) experts overlegd en gevraagd naar hun *expert judgement* over de haalbaarheid van het plan; dit kost tijd maar valt bij planningen onder een globale activiteit als 'voorlopig stedenbouwkundig ontwerp', een activiteit waarbij slechts een deel 'ten laste' komt van het omgevingsrecht.

Na oplevering van een onderzoek moeten er conclusies worden verbonden aan de resultaten. Hoe wordt er in het plan verder mee omgegaan? Bij sommige dossiers kan het noodzakelijk zijn dat een bestuurlijk besluit wordt genomen over de acceptatie van de hinder (geur, licht, groepsrisico). Ook het nemen van dit besluit kan enige tijd kosten. De omgang met omgevingsrechtelijke bepalingen kan uiteindelijk ook zijn beslag krijgen in het definitieve stedenbouwkundig ontwerp. Maar ook dan geldt weer: wat reken je toe aan het omgevingsrecht? Kortom, met uitzondering van enkele activiteiten zoals het uitvoeren van onderzoek, is de invloed van het omgevingsrecht niet los te koppelen van de andere elementen die een rol spelen binnen het proces van gebiedsontwikkeling.

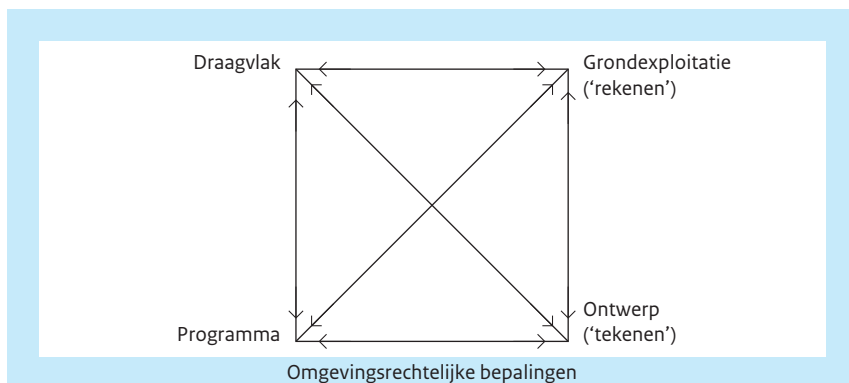
## 2.3 Gebiedsontwikkeling als flipperkast

Het proces van gebiedsontwikkeling is een iteratief proces waarbij verschillende met elkaar samenhangende onderdelen op elkaar moeten worden afgestemd. In dit onderzoek onderscheiden we vijf (groepen van) activiteiten die gedurende het voorbereidingstraject van een bestemmingsplan op elkaar inspelen (zie ook figuur 2.2).

Ten eerste is er een bepaald *programma* dat gerealiseerd moet gaan worden. Gebiedsontwikkeling gaat over de ontwikkeling van nieuwe functies, zoals nieuwe woningen, kantoren en voorzieningen. Het 'programma van eisen' van de gemeente (soms 'ruimtelijke randvoorwaarden' genoemd), al dan niet in samenwerking met de ontwikkelaar, bevat het aantal woningen, eventueel het type woningen, het aantal vierkante meters kantooroppervlak, de hoeveelheid groen en water, enzovoort. In globale zin staat het programma vaak aan het begin van het gebiedsontwikkelingsproces wel vast, maar op detailniveau kan er gedurende het proces nog het nodige aan veranderen. Dit programma moet ruimtelijk vorm krijgen door middel van een stedenbouwkundig *ontwerp*. Het beoogde aantal woningen moet een plaats krijgen op de beschikbare locatie. Gekeken moet worden naar de aansluiting van het plan op het omliggende gebied en naar stedenbouwkundige dragers in het gebied, zoals straten, lanen en waterlopen. Deze moeten het gebied een bepaalde kwaliteit geven. Gedurende het traject van locatie- en gebiedsontwikkeling worden er vaak meerdere ontwerpen gemaakt. Idealiter verloopt dit van abstract naar concreet, van schetsontwerp, via een voorlopig ontwerp naar een definitief ontwerp. In de praktijk verloopt het echter vaak minder lineair en kent ook het definitief ontwerp meerdere versies.

De *grondexploitatie* stelt belangrijke financieel-economische randvoorwaarden aan het programmeren en ontwerpen. Vaak stellen grond- of ontwikkelingsbedrijven de eis dat grondexploitaties ten minste budgetneutraal moeten zijn: de kosten en de opbrengsten van het plan moeten met elkaar (minimaal) in evenwicht zijn. De economische uitvoerbaarheid van het plan is niet alleen een voorwaarde voor de betrokken (markt)partijen, maar is ook een eis die aan een bestemmingsplan wordt gesteld door de wet. Bij binnenstedelijke locaties is het vaak lastig de grondexploitatie sluitend te krijgen (Buitelaar et al. 2008; Buitelaar & Witte 2011). Kosten bestaan onder andere uit de grondverwerving, aanleg van publieke voorzieningen, bodemsanering en de sloop van gebouwen. Aan de opbrengstenkant staat de verkoop van de grond, en indirect (via de vastgoedexploitatie) de verkoop of verhuur van het vastgoed, en eventuele subsidies die het

Figuur 2.2  
**Activiteiten voorbereidingsfase bestemmingsplan**



plan ontvangt. Voorbeelden van de laatste zijn subsidies in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV); beide worden overigens momenteel afgebouwd. Omdat bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling er vaak samenwerking plaatsvindt tussen publieke en private partijen, moet de verdeling van kosten, winst en risico tussen die partijen worden vastgelegd in een samenwerkings- of realisatieovereenkomst. Een plan moet niet alleen programmatisch, stedenbouwkundig en financieel-economisch goed in elkaar steken, er moet ook voldoende draagvlak voor zijn vanuit de politiek en andere belanghebbenden. Met name bij binnenstedelijke plannen spelen vele belangen, zoals die van omwonenden en nabijgelegen bedrijven. Door die partijen zo vroeg mogelijk te betrekken bij het proces en inzicht te geven in de afwegingen waar de gemeente voor staat kunnen bezwaren worden weggenomen of worden verminderd. Dit kan beroepsprocedures en planschadeclaims tegen het plan verminderen. Daarnaast is het vaststellen van het bestemmingsplan uiteindelijk een politiek besluit. Voldoende draagvlak binnen het College en de gemeenteraad is daarvoor nodig. Tot slot moet het plan passen binnen de kaders die door de omgevingsrechtelijke bepalingen worden gesteld. In wet- en regelgeving is vastgelegd waaraan een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling moet voldoen. Zo zijn er regels op het gebied van de bescherming van de gezondheid (lucht, geluid, bodem, externe veiligheid), op het gebied van natuurbescherming (flora & fauna) en cultuurhistorie (archeologie en erfgoed). Een bestemmingsplan moet bij vaststelling voldoen aan al die wettelijke vereisten, soms zal dat gaan om specifieke normen (zoals bij geluid), soms moet worden aangetoond dat het bevoegd gezag rekening heeft gehouden met het specifieke belang (bijvoorbeeld externe veiligheid). Het voortraject wordt gebruikt om te verantwoorden (via onderzoek) dat het

plan aan alle verplichtingen voldoet. Anders dan het programma, het ontwerp, de grondexploitatie en het draagvlak, moeten de omgevingsrechtelijke bepalingen worden gezien als contextvariabele waarop weinig tot geen invloed mogelijk is. Figuur 2.2 visualiseert dat onderscheid.

De vijf elementen uit figuur 2.2 zijn met elkaar verbonden. Een verandering van het programma, bijvoorbeeld vanwege een veranderde marktvrage, betekent vaak dat het ontwerp moet worden aangepast, heeft gevolgen voor de grondexploitatie, misschien verandert het draagvlak erdoor, en er moet worden gecontroleerd of de wijzigingen (nog) passen binnen de milieugebruiksruimte die wordt bepaald door de omgevingsrechtelijke bepalingen. Als één van de hoekpunten aanleiding geeft tot wijzigingen dan moeten veelal ook de andere hoekpunten weer worden nagelopen. De invloed van omgevingsrechtelijke bepalingen op de procesduur van gebiedsontwikkeling moet dus worden geplaatst binnen de context van het gehele proces van planontwikkeling. Enerzijds is het een factor die meespeelt in het proces van planaanpassing. Het zorgt ervoor dat gebiedsontwikkeling een complexe puzzel is waarin wordt gezocht naar een optimale balans tussen alle elementen. Anderzijds vormt het omgevingsrecht ook een restrictieve randvoorwaarde die de speelruimte van de hoekpunten inperkt. Het proces van gebiedsontwikkeling bestaat in feite uit het verkrijgen van overeenstemming tussen alle betrokken partijen omtrent de vier hoekpunten, passend binnen de omgevingsrechtelijke bepalingen. Als over de onderdelen overeenstemming is, dan kunnen het programma en het ontwerp juridisch worden vastgelegd in het bestemmingsplan. De afspraken over de grondexploitatie en het kostenverhaal worden vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst of, indien dat niet mogelijk blijkt, door de gemeente eenzijdig



Tabel 2.1  
Categorisering omgevingsrechtelijke bepalingen

| Planonafhankelijk                   | Planafhankelijk                                 |
|-------------------------------------|---|
| Exogeen ten aanzien van inhoud plan | Endogeen ten aanzien van inhoud plan            |
| Bron als onderzoeksobject           | Effecten als onderzoeksobject                   |
| Empirisch onderzoek                 | Prospectief onderzoek                           |
| Kans op verouderde empirie          | Kans op verouderde rekenmethodiek of modelinput |

opgelegd in een exploitatieplan dat gelijktijdig met het bestemmingsplan moet worden vastgesteld (PBL 2010). Het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan (en eventueel het exploitatieplan) is het moment waarop duidelijk is dat aan alle juridische verplichtingen is voldaan.

Juist de voorbereidingsfase van het bestemmingsplan is van belang in een onderzoek naar de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen op de totale procesduur. Ten eerste is de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen in die fase groot. Een bestemmingsplan moet uitvoerbaar zijn. Die eis gaat over zowel de economische uitvoerbaarheid als over de juridische: in deze fase moet worden onderzocht en bewezen dat het plan dat ter visie gelegd gaat worden, voldoet aan wet- en regelgeving. Het bestemmingsplan moet de toets der kritiek van de Raad van State kunnen doorstaan. Ten tweede neemt de voorbereidingsfase een aanzienlijk deel van de totale procesduur voor haar rekening. Alhoewel een landsdekkend kwantitatief beeld niet te geven is, komt uit diverse gesprekken naar voren dat voor de totale procesduur, van visie tot een onherroepelijk bestemmingsplan, al gauw tien tot vijftien jaar moet worden uitgetrokken. De formele bestemmingsplan- en beroepsprocedure nemen met gemiddeld zo respectievelijk 48 weken slechts een bescheiden deel van de totale procesduur voor hun rekening (zie ook PBL 2010). Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de lengte van de bestemmingsplan- en de beroepsprocedure. Het grootste deel van de totale procesduur gaat zitten in de voorbereidingsfase.

Om die wisselwerking tussen de randvoorwaarden die zijn gesteld door de omgevingsrechtelijke bepalingen en de voorbereidingsfase gedurende het proces van gebiedsontwikkeling, te kunnen begrijpen maken we in deze studie gebruik van casuonderzoek (hoofdstuk 3).

## 2.4 Welke omgevingsrechtelijke bepalingen?

In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 gaan we in op het effect van omgevingsrechtelijke bepalingen op de voor-

bereidingsfase van respectievelijk de bestemmingsplan- en beroepsprocedure. We richten ons hier specifiek op een zestal 'dossiers', te weten: luchtkwaliteit, geluidhinder, externe veiligheid, flora en fauna, cultuurhistorie en bodemkwaliteit. Al behoren ze alle tot het omgevingsrecht, er zitten grote verschillen in de aard van de regels en de aard van de milieuproblematiek.

Wij maken een onderscheid tussen planafhankelijke en planonafhankelijke bepalingen (zie ook tabel 2.1).<sup>3</sup> Deze moeten worden gezien als uitersten van een continuüm, daartussenin bevinden zich allerlei mengvormen.

Planafhankelijke bepalingen zijn bepalingen waar de inhoud van het plan invloed heeft op de milieuproblematiek. Dit is met name het geval bij geluid en luchtkwaliteit. De invulling van het plan bepaalt ten dele de hinder op die terreinen. Dit geldt voor een deel ook voor externe veiligheid, waarbij het 'groepsrisico' afhankelijk is van het plan. Om een inschatting te maken van de hinder moeten voor luchtkwaliteit en geluid vaak prospectieve onderzoeken worden verricht naar de mogelijke effecten van de ontwikkeling. Aanpassingen van het plan leiden ertoe dat onderzoeksresultaten opnieuw getoetst moeten worden.

Bij planonafhankelijke bepalingen gaat het om bepalingen waar ongeacht de inhoud van het plan rekening mee moet worden gehouden. Hierbij moet gedacht worden aan cultuurhistorie, bodemkwaliteit en flora en fauna. Zo maakt het voor archeologische vondsten niet uit of er in een gebied 100 of 200 woningen worden gerealiseerd. De onderzoeken naar deze omgevingsrechtelijke aspecten kunnen gekarakteriseerd worden als empirisch van aard en staan daarmee tegenover de meer toekomstgerichte onderzoeken van de planafhankelijke bepalingen.

In onderstaande paragrafen behandelen we een aantal voor het bestemmingsplan belangrijke sectorale omgevingsrechtelijke bepalingen. Na een korte introductie wordt de relevante wet- en regelgeving besproken en ingegaan op de onderzoeksverplichting. In de eerste drie paragrafen staan de (meer) planonafhankelijke bepalingen centraal (2.4.1 Cultuurhistorie, 2.4.2 Bodemkwaliteit, 2.4.3 Natuur) in de volgende drie

de meer planafhankelijke (2.4.4 Geluid, 2.4.5 Lucht-kwaliteit en 2.4.6 Externe veiligheid).

Hiermee behandelen we niet alle omgevingsrechtelijke onderwerpen die van belang kunnen zijn bij het opstellen van een plan. De keuze is gevallen op genoemde bepalingen omdat de belangen die ze beogen te beschermen, spelen bij veel bestemmingsplannen (zeker waar die nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijke maken). Wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld (buis)leidingen en luchtvaart worden niet beschreven. Sommige belangen zijn heel specifiek en komen in de praktijk niet vaak voor.

Belangrijke milieuregelgeving die ontbreekt is die rond de milieueffectrapportage (m.e.r.).<sup>4</sup> Lang niet voor alle plannen hoeft deze procedure gevolgd te worden. Er is een lijst van activiteiten die zeer waarschijnlijk leiden tot belangrijke nadelige milieugevolgen. Daarnaast zijn er activiteiten aangewezen waarvoor het niet zeker is of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Om te bepalen of deze activiteiten leiden tot belangrijke nadelige milieugevolgen moet per geval een m.e.r.-beoordeling worden uitgevoerd.<sup>5</sup> Een milieueffectrapportage behartigt niet zozeer een specifiek belang, maar zorgt ervoor dat bij bepaalde ruimtelijke ingrepen de milieubelangen een sterke positie in het besluitvormingstraject hebben. De gevolgen van het plan op de sectorale belangen als natuur, bodem en cultuurhistorie worden in deze procedure onderzocht en de gevolgen beoordeeld. De kaders van de diverse sectorale wetten gelden ook in de m.e.r.-procedure. Specifiek wordt in de MER ingegaan op mogelijke alternatieven voor het plan. Ook niet aan de orde komen regels die op provinciaal of lokaal niveau aanvullend aan de nationale regels worden gesteld. Het kan hierbij gaan om een aanvulling op het gebied van de geluidregelgeving, of om de introductie van een nieuw belang, zoals gebeurt bij de introductie van een duurzaamheidsstoets. Voor veel beleidsvelden hebben met name gemeenten beleidsplannen opgesteld (te denken valt aan wijkontwikkelingsplannen, verkeerscirculatieplannen, locatiebeleid en groenplannen) waar rekening mee moeten worden gehouden bij het opstellen van het bestemmingsplan.

Er is dus een aantal verplichtingen en vereisten waaraan een bestemmingsplan moet voldoen, bewust buiten beschouwing gelaten. Dat zijn er meer dan hierboven is beschreven. Een volledige lijst van alle onderzoeksverplichtingen is niet of nauwelijks te geven. De precieze onderzoeksvereisten zijn afhankelijk van de omstandigheden in en rond het plangebied.

De essentie en het gewicht van milieuonderwerpen is afhankelijk van het gebied en de opgave en eventuele wettelijke eisen. Het fundament daarvoor is artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat bestuursorganen verplicht om bij de voorbereiding van een besluit

de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen. In artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt dit voor de toelichting op het bestemmingsplan uitgewerkt. Het komt erop neer dat het bestuursorgaan wordt verplicht om bij de voorbereiding van het bestemmingsplan te onderzoeken welke waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden (InfoMil 2011). In het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 Wro) betekent het dat ook met belangen waarvoor geen specifieke wetgeving bestaat, rekening moet worden gehouden.

Een voorbeeld hiervan is dat er bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met overlast door trillingen. Een ander voorbeeld is dat op basis van jurisprudentie<sup>6</sup> in een bestemmingsplan onderbouwd moet worden dat de gevolgen voor de verkeersafwikkeling na uitvoering van het plan aanvaardbaar zijn. Ook voor geurhinder door bedrijven (met uitzondering van veehouderijen) en voor de overlast door (het gebrek aan) licht is geen wetgeving. Deze twee onderwerpen worden in paragraaf 2.4.7 wel behandeld, omdat zij een belangrijke rol speelde in twee in dit onderzoek gebruikte cases (zie hoofdstuk 3: de casus Amsterdam en de casus Roosendaal). Ook water wordt in deze laatste paragraaf behandeld. Deze is wel verplicht maar met name procedureel van aard.

Een precieze afbakening van de sectorale vereisten waaraan een bestemmingsplan moet voldoen is door de eis van 'een goede ruimtelijke ordening' nog op een andere manier moeilijk. Vanuit dat criterium moet soms met verdergaande eisen rekening worden gehouden dan de wet- en regelgeving voorschrijft. Een belangrijke rol hierin speelt de Raad van State. In uitspraken (jurisprudentie) wordt de wet niet alleen geïnterpreteerd, maar soms ook aangevuld. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar geluidhinder bij 30 kilometer-zones. Volgens de wet hoeft dit niet, maar in de praktijk wordt het wel regelmatig gedaan nadat de Raad van State een bestemmingsplan hierom heeft vernietigd.

#### 2.4.1 Cultuurhistorie<sup>7</sup>

##### Introductie

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet rekening worden gehouden met de aanwezigheid van cultuurhistorische waarden. Cultuurhistorie kent drie facetten: ten eerste moet rekening worden gehouden met eventuele in de grond aanwezige archeologische waarden. Ten tweede kan er sprake zijn van gebouwd erfgoed. Hieronder vallen monumenten en ook de beschermde stads- en dorpsgezichten. Het derde facet van de cultuurhistorie wordt gevormd door het cultuurlandschap. Daarbij gaat het om nog bestaande

elementen en structuren die – in hun onderlinge samenhang – informatie kunnen geven over de ‘landschapshistorie’.

#### Wettelijk kader

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro artikel 3.1.6 lid 2 onder a) is opgenomen dat een bestemmingsplan een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Middels jurisprudentie is het behoud van cultuurhistorisch waardevolle structuren ook meermalen als ruimtelijk relevant aangemerkt.<sup>8</sup>

De sectorwetgeving bestaat uit de Monumentenwet 1988. In 2007 is de Monumentenwet ingrijpend gewijzigd door de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Dit was nodig om het Europese Verdrag van Valetta te implementeren. Hierdoor werd het ruimtelijk belang van archeologie (verder) geborgd. Volgens artikel 38a van de Monumentenwet 1988 moet er een archeologietoets worden uitgevoerd. Als een bestemmingsplan m.e.r.-plichtig is (volgens de criteria in hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer), dan maken de effecten op het bodemarchief onderdeel uit van die effectrapportage. Het doel is het zoveel mogelijk beschermen van archeologische waarden ter plaatse (*in situ*). Naast het behouden *in situ* is het tweede principe in de regelgeving voor archeologie dat de verstoorder betaalt. Onderzoekskosten en kosten die verband houden met het beschermen van archeologisch waardevolle elementen zijn onderdeel van de kostensoortenlijst uit het Bro (artikel 6.2.4 en 6.2.5) waarvoor kostenverhaal verplicht is.<sup>9</sup>

Archeologisch onderzoek bestaat uit verschillende stappen. In de eerste plaats vindt er bureauonderzoek plaats. Sommige gemeenten hebben dit onderzoek voor hun hele (of een gedeelte van het) grondgebied uitgevoerd en een archeologische waardekaart of een archeologische verwachtingenkaart gemaakt. Door koppeling van beleid aan bekende en te verwachte waarden bepaalt de gemeente als bevoegd gezag, bij welke ruimtelijke ingrepen een (voor)onderzoek verplicht is.

De tweede stap is het veldonderzoek. Bij binnenstedelijke transformatie is dit vanwege bestaande bebouwing in de planfase echter nog niet altijd mogelijk. Veldonderzoek wordt dan doorgeschoven naar de fase van realisatie. Archeologische waarden zijn in dat geval gewaarborgd door de omgevingsvergunning. Het archeologisch onderzoek moet leiden tot een waardering en een selectieadvies voor de gemeente. Het advies geeft aan hoe met de archeologische waarden moet worden omgegaan in de verdere planvorming (bescherming,

opgraving, vernietiging, enzovoort) en welke maatregelen eventueel moeten worden genomen.

De Monumentenwet 1988 vormt ook de wettelijke basis voor het aanwijzen van monumenten en voor de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Wat betreft provinciale, gemeentelijke of rijksmonumenten bevat het bestemmingsplan normaal gesproken geen bijzondere voorschriften, de Monumentenwet kent daarvoor een eigen regime. Dit verloopt direct via de omgevingsvergunning (voorheen: bouwvergunning). In het geval van een beschermd stads- of dorpsgezicht moet een beschermend bestemmingsplan (of beheersverordening) worden opgesteld (artikel 36 Monumentenwet). De bescherming van landschappen gaat vooral via beleidsregels, deze zijn minder hard dan de wettelijke regels voor de archeologische waarden in de bodem. Zeker als de gemeente zelf regels heeft geformuleerd (bijvoorbeeld in een beeldkwaliteitsplan en/of een welstandsnota) moet zij in het kader van behoorlijk bestuur, in het bestemmingsplan verantwoording afleggen over het omgaan met die waarden. Eventueel beleid voor de bescherming van het landschap door Rijk en provincie kan worden vastgelegd in beleidsnota's of in een verordening. Het belang kan in het bestuurlijk overleg (artikel 3.1.1 Bro) naar voren worden gebracht. Wanneer de regels onvoldoende worden opgevolgd kunnen provincie of Rijk een (reactieve) aanwijzing geven.

#### Mogelijke nabije veranderingen in de wet- en regelgeving

In het kader van de modernisering monumentenzorg (MoMo) zal vanaf januari 2012 artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro worden gewijzigd. Nu moet in de toelichting op een bestemmingsplan nog worden ingegaan op de wijze waarop met de *in de grond aanwezige of te verwachten monumenten* rekening is gehouden. Na de wijziging wordt die toelichting uitgebreid naar de wijze waarop met de *in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten* rekening is gehouden.

#### 2.4.2 Bodemkwaliteit<sup>10</sup>

##### Introductie

Bij het opstellen van een bestemmingsplan is het de vraag of de beoogde bestemming past bij de (milieuhygiënische) bodemkwaliteit. Het doel van wetgeving op het gebied van bodem is het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem, het voorkomen van risico's voor mens, plant en dier en het herstel van de milieuhygiënische bodemkwaliteit.

Welke mate van verontreiniging (de hoeveelheid van een bepaalde stof per volume eenheid) acceptabel is, is afhankelijk van de toekomstige bestemming. Voor gevoelige bestemmingen als wonen moet de bodem

schoner zijn dan voor een niet-gevoelige bestemming als verkeersdoeleinden. De bestemming heeft dus ook gevolgen voor de mate waarin de bodem gesaneerd moet worden. Dit staat bekend als functiegericht saneren. Daarnaast is de regelgeving er ook op gericht om de bodem te beschermen tegen (verdere) verontreiniging door gebruik(ers) van die bodem (het handhaven van de bestaande kwaliteit: *standstill*-beginsel).

Het bodemonderzoek dient niet alleen een milieuhygiënisch en ecologisch doel. Een bestemmingsplan moet economisch uitvoerbaar zijn en het saneren van vervuilde grond kan een (grote) kostenpost in de realisatie van een plan betekenen. Het bodemonderzoek moet inzicht geven in deze kosten. Bodemonderzoek en sanering maken onderdeel uit van de kostensoortenlijst van het exploitatieplan (artikel 6.2.4 Bro).

De kosten kunnen over het algemeen goed worden ingeschat voor de grondwerken beginnen. Sterke verontreinigingen in de bovengrond zijn veelal goed en eenvoudig (functiegericht) te saneren door middel van ontgraving. De kosten van een dergelijke sanering zijn daarom met voldoende zekerheid in te schatten. Dit wordt moeilijker wanneer sprake is van een (spoedeisende) sanering waarbij de kosten voor de sanering onvoldoende met zekerheid kunnen worden bepaald. Het gaat vooral om grote mobiele verontreinigingen in de ondergrond en het grondwater.

#### Wettelijk Kader

Behoud en verbetering van de bodemkwaliteit is geregeld in de Wet bodembescherming (wijziging 2007). De oorsprong van deze wet ligt in de Interimwet bodemsanering (1983), opgesteld naar aanleiding van de bodemverontreiniging die aan het licht kwam na de bouw van een woonwijk in de gemeente Lekkerkerk.

De noodzaak om bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening te houden met de aanwezige bodemkwaliteit wordt verder ondersteund door artikel 3.1.6 Bro. In het bestemmingsplan moet vanuit het perspectief van de bodemkwaliteit gemotiveerd worden dat het plan uitvoerbaar is. Deze uitvoerbaarheid is zowel gericht op een inschatting van de aanwezigheid van bepaalde stoffen in de grond alsook op basis van de financieel-economische gevolgen voor de uitvoering van het plan. Het is aan het bevoegd gezag (het college van B en W) om hierover een besluit te nemen. De wijze waarop rekening is gehouden met de bodemkwaliteit wordt veelal beschreven in een bodemparagraaf bij de toelichting op het bestemmingsplan.

Indien uit bodemonderzoek blijkt dat gronden binnen het bestemmingsplangebied of delen daarvan in zodanige mate zijn verontreinigd dat overeenkomstig de Wet bodembescherming sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, dan moet een saneringsonderzoek of saneringsplan worden opgesteld.

Wat betreft de normen waaraan de bodem moet voldoen, kan onderscheid worden gemaakt tussen de diffuse bodemkwaliteit en lokale verontreinigingen (door puntbronnen). De diffuse kwaliteit is de kwaliteit van de bodem zoals die in een groter gebied voorkomt. Op specifieke plekken kan door (historisch) gebruik sprake zijn van lokale verontreiniging. Voor de toetsing van de diffuse bodemkwaliteit bij bestemmingsplannen en bouwvergunningen kan worden aangesloten bij het generieke of gebiedsspecifieke kader uit het Besluit bodemkwaliteit (2007).<sup>11</sup> Deze toetsing is niet wettelijk verplicht maar in het streven naar een uniform bodembeleid wordt wel aanbevolen om deze te volgen. Verontreiniging door puntbronnen wordt getoetst aan de criteria in de Circulaire bodemsanering (2009). Op basis hiervan wordt bepaald in hoeverre er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging.

De saneringskosten kunnen belemmerend werken voor de toekomstige ontwikkeling. Voor kleinere gevallen is die inschatting vaak wel te maken aan de hand van zogenoemde 'interventiewaarden' (een signaalwaarde: 'er kan iets aan de hand zijn'), en kan later – bij de uitvoering van het plan – gebruik worden gemaakt van een standaardwerkwijze voor de sanering (Besluit Uniforme Saneringen, BUS).

Belangrijke vraag is altijd wat de risico's van de verontreiniging zijn voor de mens, het ecosysteem en voor verspreiding naar grond- en oppervlaktewater. Op basis van dit risico wordt bepaald of het Sanerings-criterium (artikel 37 Wet bodembescherming, uitgewerkt in Circulaire Bodemsanering) wordt overschreden en in welke mate de verontreiniging spoedeisend is. Bij ernstige verontreiniging beslist de provincie, of in voorkomende gevallen een grote gemeente, over sanering op grond van een locatiespecifiek risico, anders beslist het college van B en W.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan is een verkennend onderzoek naar eventuele bodemverontreiniging noodzakelijk. In eerste instantie is dit een bureauonderzoek, bijvoorbeeld naar het historische gebruik van de locatie. Als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van bodemverontreiniging wordt onderzoek op locatie (*in situ*) gedaan. Door middel van boringen en het nemen van grondmonsters wordt de kwaliteit van de bodem (steekproefsgewijs) onderzocht. Op basis van het onderzoek wordt vastgesteld of en hoe, eventueel na sanering, een beoogde nieuwe bestemming kan worden gerealiseerd. Als uit dat onderzoek blijkt dat de interventiewaarden worden overschreden, is uitgebreid vervolgonderzoek nodig.

Het is niet altijd mogelijk of noodzakelijk om een volledig bodemonderzoek *in situ* uit te voeren bij de planvorming. Als gebouwen nog niet gesloopt zijn en/of eigenaren

medewerking weigeren kunnen bijvoorbeeld geen grondmonsters worden genomen. Dit moet dan later gebeuren. De timing van het bodemonderzoek is sowieso van belang. Dit type onderzoek betreft een momentopname en de onderzoeksgegevens zijn beperkt houdbaar. Dit vraagt om een goede afstemming tussen onderzoek en bestemmingsplanontwikkeling

#### *Mogelijke nabije veranderingen in de wet- en regelgeving*

De laatste tijd is er meer aandacht voor verontreiniging van het diepere grondwater<sup>12</sup> waar men bij gebiedsontwikkeling tegenaan loopt. Een wetswijziging van de Wet bodembescherming die een gebiedsgerichte aanpak van de diepere grondwaterproblematiek mogelijk wil maken, is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd.

### **2.4.3 Natuur<sup>3</sup>**

#### *Introductie*

Bij bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de bestemming voor de natuur. Het doel is het behoud van biodiversiteit. Het beschermingsregime voor natuur kent zowel regels gericht op het beschermen van gebieden als regels gericht op het beschermen van soorten. Bij een bestemmingsplan moet met beide soorten regels rekening worden gehouden.

#### *Wettelijk kader*

De Nederlandse wetgeving op het gebied van natuurbescherming is sterk beïnvloed door de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Europese Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG) en Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/33/EEG) zijn in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998.<sup>14</sup>

Gebiedsbescherming is in belangrijke mate geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998. De wet kent twee soorten beschermde gebieden: de Natura 2000-gebieden en de beschermde natuurmonumenten (zie artikel 10 en 10a Natuurbeschermingswet). Voor de Natura 2000-gebieden geldt de wettelijke bescherming (inclusief de procedure voor vergunningverlening) die volgt uit de Habitatrichtlijn (artikel 6). De bescherming van beschermde natuurmonumenten is hiermee gelijkgeschakeld.

Soorten (planten en dieren) worden beschermd door de Flora- en faunawet (Ffw).<sup>15</sup> De wet maakt onderscheid tussen licht en zwaar beschermde soorten (de laatste zijn de soorten die via de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermd worden) met elk een eigen toetsings- en afwegingskader. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet worden onderzocht of er beschermde dieren of planten voorkomen die via de Flora- en faunawet de realisatie van het bestemmingsplan in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld omdat een bestemmingswijziging

hun leefgebied kan vernietigen. Uitgangspunt van de wet is een 'nee, tenzij'-regime ten aanzien van het aanbrengen van schade, waarbij 'tenzij' van toepassing is op dwingende redenen van algemeen belang. 'Ruimtelijke inrichting of ontwikkeling' valt onder dat belang volgens het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten en komt daarmee in aanmerking voor een vrijstelling. Dat kan een algemene vrijstelling, een ontheffing op basis van een gedragscode of een specifieke ontheffing zijn. Een ontheffing wordt verleend door het ministerie van EL&I.<sup>16</sup> Toetscriterium is dat geen afbreuk wordt gedaan aan de instandhouding van de soort.

Op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan hoeft een daadwerkelijke ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nog niet te zijn verleend, die ontheffing kent een eigen procedure. In het bestemmingsplan moet primair op voorhand aannemelijk worden gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoerbaarheid van het plan niet in de weg staat.

Onderzoek moet inventariseren welke natuurwaarden in het bestemmingsplangebied voorkomen. In de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden verantwoord hoe met de onderzoeksgegevens is omgegaan. Voor binnenstedelijke plannen zal het vaak om een inventarisatie gaan van welke dier- en plantensoorten hun natuurlijke leefomgeving in het plangebied hebben. Een voorbeeld van een dier dat regelmatig wordt aangetroffen is de dwergvleermuis, de soort waarvoor de meeste ontheffingen in het kader van de Flora- en faunawet worden aangevraagd. Voorts moet het onderzoek ingaan op de vraag wat de gevolgen van de planontwikkeling zijn voor de aanwezige flora en fauna. Op basis van het onderzoek en de aangetroffen soorten kunnen mitigerende of compenserende maatregelen worden verbonden aan de ontheffingsverlening. Aandachtspunten bij het onderzoek zijn de timing en de houdbaarheid. Het seizoen waarin het onderzoek wordt gedaan kan effect hebben op de resultaten. Daarnaast heeft een ecologisch onderzoek een beperkte 'houdbaarheid'. Afhankelijk van de soort zijn de resultaten van natuurwaardenonderzoek drie tot vijf jaar geldig. Het kan daarom soms nodig zijn de onderzoeksgegevens te actualiseren.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt via planologische middelen aangewezen en beschermd, waarbij bestemmingsplannen van gemeenten uiteindelijk de grond de bestemming natuur geven. De beleidsmatige basis voor het afwegingskader voor de Ecologische Hoofdstructuur is (op het moment van schrijven) de *Nota Ruimte*. Daarnaast hebben Rijk en provincies een beleidskader Spelregels EHS opgesteld. Het beleidskader geeft een uitwerking, verduidelijking en aanscherping van de verschillende onderdelen van het afwegingskader. De

provincies laten de inhoud van de Spelregels EHS doorwerken in het provinciaal ruimtelijk beleid. De bescherming van de EHS gebeurt via de Wro. Het beschermingsregime is vastgelegd in de provinciale verordeningen en werkt zo door in gemeentelijke bestemmingsplannen.

#### *Mogelijke nabije veranderingen in wet- en regelgeving*

Het kabinet is van plan het vergunningenregime voor de beschermde natuurmonumenten uit de Natuurbeschermingswet 1998 af te schaffen. Dit past in het doel om de beschermingsregimes voor verschillende gebiedscategorieën op rijksniveau te verminderen. Het is aan de provincies om te bepalen of voor gebieden buiten de EHS aanvullende bescherming wenselijk dan wel nodig is.

#### **2.4.4 Geluid<sup>17</sup>**

##### *Introductie*

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet rekening worden gehouden met geluidhinder. Het doel van de regelgeving op het gebied van geluid is het voorkomen of beperken van geluidhinder in het belang van de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid. De regelgeving is er op gericht om door ruimtelijke scheiding/zonering enerzijds bronnen van geluid (industrie, verkeer) ruimtelijk mogelijk te maken en anderzijds bestemmingen die een zekere mate van rust behoeven (woningen, ziekenhuizen) ruimtelijk te beschermen.

##### *Wettelijk kader*

Het belangrijkste wettelijk kader vormt de Wet geluidhinder (Wgh). De Wgh kent drie geluidsbronnen: wegverkeer, spoorweg- en industrielawaai.<sup>18</sup> De Wet geluidhinder werkt door via bestemmingsplannen, inpassingplannen en omgevingsvergunningen. In de Wet geluidhinder wordt een beperkt aantal typen objecten beschermd, de zogenoemde geluidgevoelige objecten. Hieronder vallen onder andere woningen, onderwijsgebouwen<sup>19</sup>, ziekenhuizen en verpleeghuizen. Jurisprudentie heeft ervoor gezorgd dat het wettelijke begrip van geluidgevoelige objecten enigszins is opgerekt; zo moet er bij recreatiewoningen ook zo veel mogelijk worden voldaan aan de normen uit de Wgh. Bepalend voor de systematiek van de Wgh is steeds de situering van geluidsbronnen ten opzichte van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen. Daarnaast vormt de geluidsruiimte en de zonegrens rond een industrieterrein waarop de Wgh van toepassing is een kader bij de vergunningverlening. De drie geluidsbronnen kennen elk hun eigen normen. Bij wegverkeerslawaai is de norm afhankelijk van de ligging in het stedelijk gebied of daarbuiten. Verder maakt het uit

of het om nieuwe woningen of om een bestaande gaat en of het een nieuwe weg of een bestaande betreft. Ook bij spoor- en industrielawaai wordt onderscheid gemaakt tussen een nieuwe en bestaande situatie; de ligging binnen of buiten het stedelijk gebied maakt niet uit. Naast normen voor de geluidsbelasting op de gevel (buiten) zijn er ook geluidsnormen voor elk van de drie bronnen voor het binnenniveau.<sup>20</sup>

Voor de geluidgevoelige bestemmingen geldt een voorkeursgrenswaarde. Alleen na een besluit van het college van B en W mag de voorkeurswaarde voor (spoor) weg- en industrielawaai<sup>21</sup> op de gevel worden overschreden tot de maximale hogere grenswaarde. Voor deze afwijking moet een zogenoemde hogere waardeprocedure worden doorlopen, voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan. Aangevoerd moet worden dat maatregelen om de geluidsbelasting terug te brengen onvoldoende of onacceptabel zijn. Afwijken van de maximale hogere grenswaarden is met behulp van de Interimwet Stad en Milieu onder voorwaarden mogelijk (een stap 3-besluit). Alhoewel deze wet niet specifiek voor afwijking van de geluidsnormen is bedoeld, is de (enkele) toepassing ervan tot op heden wel steeds gericht geweest op het verhogen van de maximale hogere grenswaarde.

In enkele gevallen heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) aangegeven dat het aspect geluid niet uitsluitend wordt ingevuld door de Wgh. Zo vallen in principe 30 kilometer-zones buiten de Wgh. Echter, er is jurisprudentie die in bepaalde gevallen eist dat voor deze zones wel rekening wordt gehouden met geluid. Zo stelt de ABRvS (12 maart 2008 in zaak nr. 200701603/1) dat alhoewel de Wgh formeel niet van toepassing is, 'het plan uit een oogpunt van geluidsbelasting [niet] zonder meer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening'.

Akoestisch onderzoek is verplicht wanneer het plan het mogelijk maakt een geluidgevoelig object te realiseren binnen de geluidszone van een bestaande geluidsbron, of wanneer het plan een nieuwe geluidsbron mogelijk maakt. Het onderzoek moet niet alleen de geluidssituatie in het 'nu' bepalen, maar ook een uitspraak doen over de toekomstige (tien jaar na dato realisatie) geluidsbelasting. Een belangrijke onderdeel bij veel geluidsonderzoek wordt gevormd door (verkeers)prognoses. Als er een procedure wordt gevolgd om toestemming te krijgen voor een hogere geluidswaarde, dan moet in het akoestisch onderzoek worden aangetoond waarom niet met maatregelen kan worden voldaan aan de voorkeursgrenswaarde, en moet worden onderzocht hoe effectief de maatregelen zijn om aan de nieuwe hogere waarde te voldoen en te blijven voldoen in de toekomst.

### Mogelijke nabije veranderingen in wet- en regelgeving

In 2007 is de geluidswetgeving ingrijpend gewijzigd. Voor de toekomst staan nog meer wijzigingen te wachten. Onder de titel Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid (SWUNG) zijn twee ronden van veranderingen voorzien. Het eerste traject betreft het invoeren van geluidproductieplafonds langs rijksinfrastructuur. Het wetsvoorstel hiervoor is door de Tweede Kamer aangenomen. Voor het tweede traject, over een herziening van de regels met betrekking tot provinciale en gemeentelijke wegen en industrielawaai, is nog geen wetsontwerp gemaakt.

### 2.4.5 Luchtkwaliteit<sup>22</sup>

#### Introductie

Met wet- en regelgeving wil de overheid een goede luchtkwaliteit bewerkstelligen en de burgers beschermen tegen de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. In de eerste plaats gaat het er daarbij om dat er wordt gekeken tot welke luchtverontreiniging de uitvoering van het plan leidt. Luchtverontreiniging veroorzakende bestemmingen zijn onder te verdelen in wegen, industrie, veehouderijen en glastuinbouw. Daarnaast moet rekening worden gehouden met bestemmingen die weliswaar zelf weinig luchtverontreiniging uitstoten zoals woningen, kantoren, winkelcentra en recreatieterreinen, maar die wel indirect gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. De verkeersaantrekkende werking van deze functies is hiervan de oorzaak. Daarnaast moet langs provinciale en rijkswegen met (dreigende) normoverschrijding, rekening worden gehouden met bestemmingen die gevoelig zijn voor een verminderde luchtkwaliteit.

Als milieudossier is luchtkwaliteit in relatie tot ruimtelijke plannen relatief nieuw. In 2001 trad het Besluit luchtkwaliteit in werking. Aanvankelijk bleek voldoen aan de eisen voor luchtkwaliteit een grote hindernis bij het maken van veel bestemmingsplannen die nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk wilden maken. Veel bestemmingsplannen zijn tussen 2002 en 2008 op het onderdeel luchtkwaliteit bij de ABRvS vernietigd (zie ook hoofdstuk 4). Sommigen zeiden zelfs dat Nederland hierdoor 'op slot' zat. De onbekendheid met de regelgeving, de uitleg die de ABRvS eraan gaf en de gevolgen die dat had voor ruimtelijke ontwikkelingen leidde ertoe dat de regelgeving in de loop van de jaren een aantal maal is aangepast en op sommige punten versoepeld.

Nederland kon niet binnen de door de EU gestelde termijn de grenswaarden realiseren. De kwaliteit van de lucht was dusdanig (mede door buitenlandse bronnen) dat op de door de EU gestelde korte termijn niet aan de

normen kon worden voldaan. Daarop heeft Nederland voor fijn stof (PM<sub>10</sub><sup>23</sup>) van de EU uitstel (derogatie) gekregen tot 11 juni 2011. Derogatie kan alleen verkregen worden wanneer een lidstaat aannemelijk weet te maken dat de normen na uitstel niet meer overschreden worden. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL, hierover later meer) was het instrument dat fijn stof binnen de normen moest houden. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer per brief (dd 1 juni 2011, kenmerk DGM/K&L2011047239) laten weten ervan uit te gaan dat Nederland tijdig aan de Europese grenswaarden zal voldoen. Dit zal echter mede afhankelijk zijn van het weer in een bepaald jaar. Voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) heeft de EU Nederland tot 2015 derogatie verleend.

#### Wettelijk kader

De regelgeving voor luchtkwaliteit is onderdeel van de Wet milieubeheer, hoofdstuk 5 titel 2 ('Wet luchtkwaliteit'). In deze wet staat opgesomd op welke manieren het handelen van de overheid gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit (artikel 5.16 lid 2 van de Wet milieubeheer). Een van die activiteiten waarvan de effecten op de luchtkwaliteit getoetst moet worden, is het opstellen van een bestemmingsplan (naast het inpassingsplan en de omgevingsvergunning). Bij het opstellen van een bestemmingsplan dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen met 'luchtverontreiniging veroorzakende bestemmingen' mogelijk maakt, is de grenswaarde van belang. Deze norm geeft de kwaliteit van de buitenlucht weer die op het in het besluit aangegeven tijdstip moet zijn bereikt. De wet gaat over de concentratie van verschillende stoffen in de lucht.<sup>24</sup> Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn in het bijzonder de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof langs wegen relevant. Aan de hand van de gevolgen die de nieuwe activiteiten hebben voor de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld of plannen zondermeer kunnen worden uitgevoerd of dat andere maatregelen nodig zijn, hetzij aan de bronkant hetzij door het plan aan te passen (programma en/of ontwerp). Soms kan het anders faseren van een plan voldoende zijn om aan de eisen te voldoen. Door allerhande generieke maatregelen (zoals de steeds strenger wordende eisen aan de uitstoot door auto's) is de verwachting dat de luchtkwaliteit in de loop van de tijd zal verbeteren. De milieugebruiksruimte wordt hierdoor in de toekomst vergoot.

Op het moment van vaststelling van een bestemmingsplan moet, aan de hand van onderzoek, vaststaan dat wordt voldaan aan de luchtkwaliteitseisen. De gevolgen van een eventuele wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsmogelijkheid moet al in dat onderzoek zijn meegenomen.

Om te bepalen of de uitvoering van een plan er niet toe leidt dat de grenswaarden worden overschreden, kan gekozen worden voor een kwalitatief of een kwantitatief onderzoek.<sup>25</sup> Als de achtergrondwaarden<sup>26</sup> ver onder de grenswaarden liggen, kan veelal worden volstaan met een kwalitatieve beoordeling. Als een kwalitatieve beoordeling niet mogelijk is, zullend de effecten op de luchtkwaliteit berekend moeten worden. De wijze van berekenen is vastgelegd in een ministeriële regeling: de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Het onderzoek moet de gevolgen voor de luchtkwaliteit voor een aantal jaren in beeld brengen. Vooral verkeersontwikkelingen spelen daarbij een belangrijke rol. Bij het beoordelen van de gevolgen voor de luchtkwaliteit is het daarom belangrijk om rekening te houden met de gevolgen van het toekomstige verkeersaanbod. Net als voor geluid (zie paragraaf 2.4.4) wordt gebruik gemaakt van verkeersmodellen. De achtergrondwaarden (en diverse andere gegevens) voor die beoordeling worden elk jaar geactualiseerd. Op het moment van vaststelling moeten de gegevens die worden gebruikt in het bestemmingsplan voldoen aan de geldende regelgeving. Gelet op de tijd tussen het afronden van het onderzoek en de besluitvorming over het bestemmingsplan, kan dit in de praktijk nog wel eens voor problemen zorgen.

Luchtkwaliteitseisen vormen op grond van artikel 5.16 lid 1 Wm geen belemmering voor ruimtelijke ontwikkelingen, als het project niet leidt tot een feitelijke of dreigende overschrijding van de grenswaarde. Ten tweede vormen ze geen belemmering wanneer een project 'niet in betekende mate' (NIBM) bijdraagt aan een verhoging van de concentratie van de stof. De regels hiervoor zijn vastgelegd in het Besluit NIBM en de ministeriële Regeling NIBM.<sup>27</sup>

Ten derde vormen luchtkwaliteitseisen geen hindernis als ondanks overschrijding van de grenswaarde de luchtkwaliteit *per saldo* niet verslechtert of zelfs verbetert, al dan niet door toepassing van een samenhangende maatregel. Een voorbeeld hiervan kan een ringweg zijn die wordt aangelegd in het buitengebied. De luchtkwaliteit kan in het weiland waar de nieuwe weg komt weliswaar verslechteren, maar *per saldo* (op een hoger schaalniveau bekeken) toch verbeteren doordat op een doorgaande weg door de bouwde kom het verkeer afneemt.

Ten vierde kan het project opgenomen zijn in een regionaal programma van maatregelen en in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).<sup>28</sup> Extra maatregelen elders of gunstige ontwikkelingen buiten het project zorgen ervoor dat de luchtkwaliteit verbetert, waardoor er milieugebruiksruimte beschikbaar komt voor het project. Dit kan worden gezien als een bijzondere manier van

saldering. Het NSL bevat een lijst van generieke en lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en een lijst van plannen en projecten die de luchtkwaliteit verslechteren. Naast de nationale lijst zijn er ook regionale programma's (die vaak weer uit een samenstel van gemeentelijke afspraken en plannen bestaan). In het NSL compenseert het positieve effect van de maatregelen de negatieve gevolgen van de 'in betekende mate' (IBM) verontreiniging veroorzakende plannen zodanig, dat aan alle normen wordt voldaan.

Bij het mogelijk maken van een bestemming die gevoelig is voor luchtkwaliteit (scholen, kinderopvang en bejaardenhuizen) is het 'Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)' van toepassing. In het Besluit zijn zones opgenomen waarbinnen luchtkwaliteitonderzoek in alle gevallen nodig is. Dat is het geval wanneer de gevoelige bestemming binnen 300 meter vanaf de rand van een rijksweg ligt en/of als de bestemming binnen 50 meter vanaf de rand van provinciale weg ligt. Waar in een onderzoekszone langs een provinciale of rijksweg de grenswaarden voor  $PM_{10}$  of  $NO_2$  (dreigen te) worden overschreden, mag geen 'gevoelige bestemming' worden gerealiseerd en mag in het geval van uitbreiding van een bestaande situatie het totaal aantal mensen dat hoort bij een gevoelige bestemming, eenmalig met maximaal 10 procent toenemen.

Ook bestemmingen die niet in artikel 3 lid 1 van het 'Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)' staan, kunnen gevoelig zijn voor de luchtkwaliteit. Vanuit het beginsel van een 'goede ruimtelijke ordening' kan echter worden betoogd dat ook bij die andere bestemmingen, zoals wonen, rekening moet worden gehouden met de lokale luchtkwaliteit. Het realiseren van de bestemming wonen in een gebied waar luchtkwaliteitseisen worden overschreden, kan op gespannen voet staan met dat criterium en vraagt een goede motivering. Er spelen daarbij ook andere, conflicterende belangen een rol, die tegen het belang van luchtkwaliteit moeten worden afgewogen.

#### *Mogelijke nabije veranderingen in wet- en regelgeving*

Wat betreft fijn stof geldt de EU-verplichting nu alleen nog voor  $PM_{10}$ . Vanaf 1 januari 2015 gaat daarnaast een  $PM_{2,5}$ -norm gelden. Verwachting is niet dat deze norm voor nieuwe problemen gaat zorgen. Bij het voldoen aan de  $PM_{10}$ -norm voldoet men automatisch aan de (minder strenge) norm voor de kleinere deeltjes. Met het oog op (nieuwe) langetermijndoelstellingen voor de periode na 2020 wordt op termijn een herziening van het Europese luchtbeleid voorzien. Momenteel wordt de huidige regelgeving geëvalueerd en uiterlijk in 2013 zal de Europese Commissie haar ideeën over de toekomst van het EU-beleid inzake luchtkwaliteit presenteren.



## 2.4.6 Externe veiligheid<sup>29</sup>

### Introductie

De kans op een ontploffende (chemische) fabriek of LPG-tankstation is klein, maar wel aanwezig. Om de gevolgen van dit soort ongelukken te beperken moet bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening worden gehouden met dit soort rampen. In het externe veiligheidsbeleid wordt dit bereikt door een ruimtelijke scheiding aan te houden (zoning) tussen (geplande) gebouwen waar mensen verblijven en waar zich risicobronnen bevinden. Hiervoor is het noodzakelijk dat bouw- en milieuvergunningen (de bronkant) en bestemmingsplannen onderling goed op elkaar zijn afgestemd.

Het bijzondere van de regelgeving op het gebied van externe veiligheid is dat het om de kans gaat dat een gebeurtenis optreedt. Dit is anders dan bij de andere milieuaspecten, waarbij het om het daadwerkelijke effect gaat van bijvoorbeeld geluid, fijn stof of archeologische waarden.<sup>30</sup> De wet- en regelgeving is er niet op gericht om elk risico uit te sluiten; dit is niet alleen een onrealistisch perspectief maar maatschappelijk gezien ook ongewenst omdat in dat geval grote delen van het grondgebied gereserveerd moeten worden als veiligheidszone. Er zal altijd enig risico op een ongeluk met ernstige gevolgen bestaan.

De vraag welke risico's – door ongevallen met gevaarlijke stoffen – bestuurlijk en beleidsmatig aanvaardbaar en te beheersen zijn, is het aandachtsveld van het externe veiligheidsbeleid. Externe veiligheid heeft altijd betrekking op berekende risico's, waarvan de normstelling in regelgeving is vastgelegd. Het gaat dus niet om subjectieve gevoelens van (on)veiligheid, zoals in het geval van bijvoorbeeld sociale veiligheid. Deze gevoelens van (on)veiligheid kunnen overigens wel een rol spelen in het (bestemmings)planproces.

### Wettelijk kader

In het externe veiligheidsbeleid is gekozen voor twee beleidssporen: dat van de veiligheid van het individu en dat van het risico op een ramp. Dit is uitgewerkt in twee soorten risico's. Ten eerste de kans dat iemand<sup>31</sup> overlijdt door een gebeurtenis en ten tweede de kans dat bij één gebeurtenis een groep mensen van een bepaalde omvang om het leven komt.

Het eerste risico is het 'plaatsgebonden risico' (PR), het tweede risico heet het 'groepsrisico' (GR). Het PR kan op een kaart als een contour worden weergegeven. Het GR wordt weergegeven door een grafiek (in jargon de 'fN-curve'), waarbij verticaal de cumulatieve kansen worden weergegeven en horizontaal het daarmee corresponderende aantal doden op een logaritmische

schaal. Het is dan ook niet één waarde die op een kaart kan worden weergegeven.

Bij externe veiligheid wordt een onderscheid gemaakt in inrichtingen (productie en opslag) en in vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is er nog specifieke regelgeving op het gebied van vuurwerk, voor het risico van munitiecomplexen van Defensie, voor buisleidingen (onder andere aardgas) en voor luchthavens (Wet luchtvaart).

### Inrichtingen

De regels voor inrichtingen (bedrijven) en externe veiligheid zijn vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Het Bevi is van toepassing op inrichtingen waar gebruik, opslag en/of productie van gevaarlijke stoffen plaatsvindt en op de omgeving van deze bedrijven. Het Bevi is de Nederlandse implementatie van artikel 12 van de Europese Seveso II-richtlijn. Met het Bevi moet rekening worden gehouden bij het verlenen of verlengen van een vergunning en bij het nemen van planologische besluiten zoals een bestemmingsplan. Het Bevi maakt onderscheid in kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten (niet limitatief gedefinieerd in respectievelijk artikel 1b onder l en artikel 1b onder b). Tot de kwetsbare objecten behoren de gebouwen waar over het algemeen veel en/of regelmatig mensen verblijven (woningen, ziekenhuizen, scholen, kantoren en winkels). Beperkt kwetsbare objecten zijn vrijwel alle andere gebouwen waarin mensen verblijven, exclusief infrastructurele voorzieningen. Voorbeelden van beperkt kwetsbare objecten zijn verspreid liggende woningen, sportterreinen en kleinere bedrijven.

Voor kwetsbare objecten geldt wat betreft het PR een harde norm (grenswaarde). De kans dat iemand overlijdt als gevolg van een ongeluk, mag niet groter zijn dan een op de miljoen. Deze norm wordt op de kaart weergegeven als de 10<sup>-6</sup>-contour. Beperkt kwetsbare objecten moeten zoveel mogelijk voldoen aan dezelfde norm, maar daar is de norm een richtwaarde.

Het GR is niet in één getal te vangen. Het GR ter plaatste wordt vergeleken met de oriëntatiewaarde. De oriëntatiewaarde is een weergave van de relatie tussen de kans op en de omvang van een ramp.<sup>32</sup> Het streven van het bestuur (vaak het college van B en W) moet er op gericht zijn de ruimtelijke plannen zoveel mogelijk onder de oriëntatiewaarde te houden. Dat is echter geen harde eis. Het bevoegd gezag zal – gemotiveerd – moeten beslissen of een activiteit geoorloofd is of niet (artikel 13 Bevi). Bij de verantwoording van het groepsrisico moet onder meer worden ingegaan op mogelijke alternatieven voor ruimtelijke ontwikkelingen, de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van de bevolking in het gebied dat getroffen kan worden bij een ongeval met gevaarlijke stoffen binnen de desbetreffende inrichting, én de

mogelijkheden voor de voorbereiding op en de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Voor een aantal in het Bevi omschreven type bedrijven geldt een standaardbenadering (de categorale inrichtingen) zoals voor LPG-tankstations. Voor deze inrichtingen hoeft het plaatsgebonden risico niet berekend te worden, maar kan worden uitgegaan van een in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) vastgelegde afstand. Voor de bijzondere gevallen (de niet-categoriale inrichtingen) moet een specifieke risicoanalyse worden uitgevoerd om het PR en het GR te bepalen. Als hulpmiddel bij de verantwoording van het groepsrisico is een handleiding door het (toenmalige) ministerie van VROM opgesteld.

#### *Vervoer van gevaarlijke stoffen*

Voor het risico dat veroorzaakt wordt door het vervoer van gevaarlijke stoffen is een aparte wet opgesteld: de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) en een bijbehorend Besluit (Bvgs). Technische voorschriften zijn vastgelegd in (onder andere) een regeling, en in een circulaire (Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen: RNVGS) wordt de risicobenadering voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uitgewerkt. De wet- en regelgeving is erop gericht personen in de buurt van infrastructuur te beschermen. Net als bij inrichtingen wordt de grenswaarde voor het persoonsgebonden risico gesteld op  $10^{-6}$  per jaar. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt bepaald per kilometer route of tracé. Volgens de circulaire RNVGS moet daarbij worden gekeken naar (beperkt) kwetsbare objecten tot en met 200 meter van de route of het tracé.

#### *Mogelijke nabije veranderingen in de wet- en regelgeving*

Mogelijk wordt de risicobenadering uit de circulaire voor het vervoer van gevaarlijke stoffen omgezet in een wettelijke regeling. Een eerste aanzet hiertoe vormt een ambtelijk concept Besluit transportroutes externe veiligheid uit november 2008. Dit besluit is echter nog niet vastgesteld en de invoerdatum is nog onbekend.

In juli 2010 is een akkoord gesloten tussen het Rijk, het IPO, de VNG en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over het Rijksontwerp Basisnet Spoor. Er zijn afspraken gemaakt over de routes van vervoer per spoor en over de samenstelling van treinen (bepaalde combinaties van stoffen leveren cumulatief extra gevaar op). Door de afspraken neemt het groepsrisico langs het spoor af, wat (idealiter) milieugebruiksruimte geeft aan bouwplannen. Ook het basisnet weg is in een circulaire vastgelegd, de toekomst van een basisnet water is onzeker.

### 2.4.7 Overig (water, geur en licht)<sup>33</sup>

#### *Introductie*

Zoals in de introductie van paragraaf 2.4 al is geschreven zijn er meer (milieu)belangen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een bestemmingsplan. In deze laatste paragraaf staan er drie kort centraal. Water als verplicht onderdeel bij elk bestemmingsplan en twee belangen die geen wettelijk normenkader kennen: geur en licht. Deze zijn in de eerste plaats meegenomen om te dienen als voorbeeld van zulke niet-wettelijke belangen waar wel rekening mee moet worden gehouden, en in de tweede plaats omdat deze twee belangen bij twee cases speelden.

#### *Water*

De Watertoets (artikel 3.1.6 Bro) verplicht dat bij elk bestemmingsplan een verantwoording wordt gegeven over hoe 'water' is verwerkt in dat plan (de waterparagraaf). Het 'ordenend karakter' van water moet zo vroeg mogelijk worden meegenomen. In de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden ingegaan op welke manier rekening wordt gehouden met waterkwantiteit, waterkwaliteit, oppervlaktewater, grondwater en afvalwater en mogelijk ook de landschappelijke aspecten van water. De Watertoets is een procedurele eis; vroegtijdig moet met de waterbeheerder (het waterschap of hoogheemraadschap) overleg worden gevoerd. Als de waterbeheerder van mening is dat het waterbelang onjuist of onzorgvuldig wordt gewaarborgd, kan hij dit tijdens het vooroverleg laten weten of, in uiterste geval, beroep aantekenen bij de Raad van State.

#### *Licht*

Dat er geen wet- en regelgeving is op het gebied van licht(hinder) dient direct te worden genuanceerd. Er is geen regelgeving (norm) over de mate waarin overlast door licht onacceptabel is, zoals dat voor de hoeveelheid geluid op een gevel bijvoorbeeld wel het geval is. Maar voor de bronnen van licht (bedrijven, lichtmasten) zijn wel regels.

Specifiek voor bestemmingsplannen is voor sommige activiteiten hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage) van toepassing. Bijvoorbeeld voor grote projecten waarbij lichthinder kan ontstaan, is (kunst)licht een van de milieuaspecten dat moet worden meegenomen in de afweging. Denk daarbij aan (auto) wegen, grote oppervlakten met kassen, grote woningbouwprojecten, stadsontwikkelingsprojecten of industriegebieden. Verder wordt de bronkant geregeld via het systeem van milieuvergunningen. Meer in het algemeen kan overlast door (nieuwe) lichtbronnen niet rechtstreeks in een bestemmingsplan worden geregeld, want dat gaat over functies en toelaatbare bouwwerken. Via regels voor de hoogte van

‘bouwwerken, geen gebouwen zijnde’ waaronder ook lichtmasten kunnen vallen, zijn echter wel beperkingen op te leggen. Een tweede manier om lichtbronnen al dan niet toe te staan is via de lijst van bedrijfsactiviteiten. Door het uitsluiten van bedrijven die lichthinder veroorzaken, kan het bestemmingsplan het aspect licht in enige mate regelen. In specifieke gevallen is het mogelijk in het bestemmingsplan milieukwaliteitseisen met betrekking tot licht op te nemen, bijvoorbeeld in het geval van een bestemmingsplan buitengebied waarin een donker nachtblandschap als landschappelijke waarde wordt beschermd.

### Geur

Bij het bouwen van geurgevoelige objecten moet rekening worden gehouden met geurcontouren van bedrijven. Het is niet toegestaan om zonder meer nieuwe geurgevoelige objecten te bouwen binnen de geurcontour van een bestaand bedrijf. Deze verplichting vloeit voort uit de jurisprudentie over een goed woon- en leefklimaat.<sup>34</sup> Er is geen wetgeving voor geur van bedrijven.<sup>35</sup> Wel is in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) een systematiek opgenomen voor het beoordelen van geur, de hindersystematiek geur, en worden in bijzondere regelingen per branche toetsingskaders gesteld. De NeR is een richtlijn waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. In voorkomende gevallen kan een strengere of minder strenge norm worden gehanteerd.

Eerst moet worden bepaald welke geurhinder in het plangebied aanwezig is. Bronnen hiervoor kunnen de milieuvergunningen van de bedrijven zijn of hinder-enquêtes en klachtenregistraties. Wat acceptabele geurhinder<sup>36</sup> is, wordt door het bevoegde bestuursorgaan bepaald. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de hoeveelheid geur maar wordt ook rekening gehouden met de aard van de geur (een bakkerij is minder erg dan een GFT-composteerbedrijf) en de locatie (in of nabij een haven is een hogere geurbelasting acceptabel dan in een woonwijk). In de toelichting op het bestemmingsplan worden de gemaakte keuzes verantwoord.

### Noten

- 1 De Hinderwet, of eigenlijk de voorloper daarvan, de Fabriekswet uit 1875, kan als eerste milieuwet worden gezien (Biezeveld 2002, geciteerd in Van den Broek 2010)
- 2 In voorkomende gevallen kunnen omgevingsrechtelijke bepalingen, zoals ten aanzien van bodemkwaliteit en archeologie, gedurende de uitvoering ook nog een rol spelen.
- 3 In de praktijk is het onderscheid niet heel strikt.
- 4 De afkorting m.e.r. verwijst naar de bijbehorende procedure, de afkorting MER naar het rapport, het eindresultaat van de m.e.r.

- 5 De activiteiten waarvoor een m.e.r.-plicht geldt, zijn opgenomen in onderdeel C van het Besluit m.e.r. De m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten staan in onderdeel D van dat besluit.
- 6 ABRS 200605099/1 en 200605858/1 van 5 september 2007.
- 7 Deze paragraaf is gebaseerd op De Vries et al. (2010); Rijksdienst Cultureel erfgoed (2011) en Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten (2007).
- 8 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 augustus 2004 zaaknummer 200305641/1.
- 9 En heeft daarmee ook een ‘schaduwwerking’ naar de privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst.
- 10 Deze paragraaf is gebaseerd op: Wezenbeek (2007); Witteveen en Bos (2009) en <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/toetsen-ruimtelijke-plannen/bodemtoets>.
- 11 Dit besluit vormt het beleidskader voor het toepassen van grond en baggerspecie. Dit wordt onder andere gebruikt voor het ophogen van bouwlocaties.
- 12 Volgens het wetsvoorstel wordt met de term ‘het diepere grondwater’ het grondwater bedoeld dat onder de bronzone zit. Hierbij moet de term ‘grondwater’ niet al te beperkt worden opgevat. Het gaat om het bodemvolume waarin dat grondwater zich bevindt. De ‘pluim’ bevindt zich in dit diepere grondwater.
- 13 Deze paragraaf is gebaseerd op: De Vries et al. (2010); InnovatieNetwerk Tijdelijke natuur (2011); Backes et al. (2011).
- 14 In bepaalde gevallen kunnen bij het opstellen van een bestemmingsplan ook de Natuurschoonwet 1928 (voorkomt het versnipperen van landgoederen) en de Boswet (bescherming van bossen) van toepassing zijn. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is dat echter zeer onwaarschijnlijk en bij de Boswet zelfs uitgesloten (artikel 1).
- 15 En om het extra ingewikkeld te maken: op grond van de Ffw kunnen beschermde leefomgevingen worden aangewezen door Gedeputeerde Staten (artikel 19 Ffw).
- 16 Op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan hoeft deze vrijstelling overigens nog niet verleend te zijn. Op het moment van vaststelling moet wel in redelijkheid vaststaan dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is, ook gelet op de natuurregeling.
- 17 Deze paragraaf is gebaseerd op: De Vries et al. (2010) en InfoMil (2011).
- 18 Wetgeving op het gebied van geluid door vliegtuigen is geregeld in de Luchtvaartwet, de Wet luchtvaart, het Besluit omgevingslawaai en enkele ministeriële regelingen. Daarnaast wordt een bepaald type industrielawaai via de Wet milieubeheer geregeld.
- 19 Met uitzondering van lawaaiige praktijklokalen en gymnastieklokalen.
- 20 Weg- en verkeerslawaai wordt uitgedrukt in de maat Lden. Een gewogen gemiddelde berekening van de geluidsbelasting gedurende dag, avond en nacht (den: day, evening, night). In de Wet geluidhinder worden de normen

- voor weg en spoor uitgedrukt in Db, voor industrielawaai in dB(A). Voor die laatste wordt Lden dus (nog) niet gebruikt.
- 21 En dus niet voor vliegtuiglawaai.
  - 22 Deze paragraaf is gebaseerd op: De Vries et al. (2010); InfoMil (2011) en Europese Commissie (2011).
  - 23 Fijn stof waarbij de '10' slaat op de afmeting van de in de lucht zwevende deeltjes: kleiner dan 10 micrometer.
  - 24 Zie voor een overzicht van de Europese luchtkwaliteitsnormen, de website van het Compendium voor de Leefomgeving ([www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl)), onder luchtkwaliteit; Beleid en maatregelen tegen luchtverontreiniging / Nationale luchtkwaliteit: overzicht normen.
  - 25 Voor projecten die zijn opgenomen in het NSL is in principe al aangetoond dat zij niet tot overschrijding van de normen voor de luchtkwaliteit zullen leiden omdat de emissies ervan gecompenseerd worden door generieke en lokale maatregelen. Wel moet nog worden vastgesteld of het project niet tot negatievere effecten leidt dan bij opname in het NSL werd voorzien.
  - 26 Dit is de luchtkwaliteit zonder rekening te houden met lokale bijdragen aan de luchtverontreiniging zoals door verkeer en andere lokale bronnen.
  - 27 De regels voorzien ook in het voorkomen van het opknippen van een 'IBM'-project in meerdere 'NIBM'-projecten.
  - 28 Of een project van gelijke omvang uit dat programma.
  - 29 Deze paragraaf is gebaseerd op: De Vries et al. (2010), InfoMil (2011) en Geerts (2010).
  - 30 Al moet de aanwezigheid van geluid en fijn stof in de toekomst bepaald worden op basis van modellen, je zou die modelberekeningen ook als een bepaalde 'kans' kunnen zien.
  - 31 Om precies te zijn: een denkbeeldige burger die permanent, onbeschermd, zonder vluchtgedrag of bescherming zoekend (dus onbewegelijk) op een vast punt aanwezig is. Voor die plaats en deze hypothetische burger wordt de overlijdenskans bepaald. Vanwege de aannamen is deze overlijdenskans erg gemaximaliseerd.
  - 32 Deze oriëntatiewaarde is afhankelijk van de lokale situatie. Het is de lijn in de fN-curve die loopt door de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-5 per jaar, de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-7 per jaar en de kans op een ongeval met 1.000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-9 per jaar (artikel 12 lid 1 onder b van het Bevi). Voor transport is dit een factor 10 hoger en loopt de oriëntatiewaarde door 10-4, 10-6 en 10-8 voor respectievelijk 10, 100 en 1.000 doden.
  - 33 Deze paragraaf is gebaseerd op InfoMil (2011).
  - 34 Zie uitspraak ABRvS 24 oktober, 2007200604926/1.
  - 35 Met uitzondering van veehouderijen, hiervoor is er de Wet geurhinder en veehouderij.
  - 36 De eenheid van 'geur' is de Europese odour units (ouE). Eén Europese odour unit per kubieke meter is de concentratie geurstoffen die door een gemiddeld persoon nog net kan

worden geroken, er wordt geen onderscheid gemaakt naar de herkomst van de geur. De geurbelasting wordt uitgedrukt in ouE per kubieke meter lucht behorend bij een percentielwaarde. Een 98-percentiel van een bepaalde geurconcentratie betekent dat deze geurconcentratie als uurgemiddelde waarde in 98 procent van de jaarlijkse uren niet wordt overschreden. Een plangebied kan bijvoorbeeld worden blootgesteld aan 3 ouE/m<sup>3</sup> gedurende 2 procent van de tijd in een jaar. Of dit acceptabel is, besluiten B en W. Soms wordt nog de eenheid 'geureenheden' (ge) gebruikt. Een 1 ouE is gelijk aan 2 ge.



# De invloed van de afzonderlijke omgevingsrechtelijke bepalingen op het planproces

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen op de procesduur van planontwikkeling, in het bijzonder het opstellen van het bestemmingsplan. Per dossier, zoals bodemkwaliteit, cultuurhistorie en natuur (zie paragraaf 2.4), beschrijven we hoe het omgevingsrecht het verloop en de duur van de planontwikkeling beïnvloedt. De invloed van het omgevingsrecht wordt toegelicht aan de hand van een vijftal binnenstedelijke cases. Conform het in hoofdstuk 2 geschetste proces van gebiedsontwikkeling ('gebiedsontwikkeling als flipperkast') kijken we uit het perspectief van de verschillende omgevingsrechtelijke bepalingen naar de invloed op de procesduur. Naast de omgevingsrechtelijke bepalingen worden in hoofdstuk 2 nog de volgende vier elementen onderscheiden waaraan tijd moet worden besteed: het programma, het ontwerp, de grondexploitatie en het draagvlak.

In afzonderlijke paragrafen komt eerst de invloed van meer planonafhankelijke regels (cultuurhistorie, bodem en natuur) aan bod en daarna de invloed van de meer planafhankelijke regels (geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid). In hoofdstuk 2 is dit onderscheid tussen planonafhankelijke en planafhankelijke regels toegelicht. Tot slot komen in de laatste paragraaf enkele 'overige dossiers' – de watertoets, geur- en lichthinder – aan de orde.

In elke casus spelen in principe alle bovenstaande omgevingsrechtelijke bepalingen. Op zijn minst is voor

alle aspecten een verkennend onderzoek nodig, moeten de resultaten daarvan worden geïnterpreteerd en moet er een besluit worden genomen over de vraag: staat dit aspect het opstellen van een uitvoerbaar bestemmingsplan in de weg?

De invloed van de verschillende bepalingen op het planproces varieert per casus. De cases waar het desbetreffende dossier een grote invloed op de procesduur heeft gehad, worden uitgebreid besproken. De cases waar dit dossier weinig of geen invloed op de procesduur heeft gehad, worden samen onder het kopje 'overige cases' kort toegelicht.

Het zwaartepunt van dit hoofdstuk ligt vooral bij de voorbereidingsfase van het (ontwerp)bestemmingsplan, maar ook formele procedures (zoals de procedures bij de Raad van State) komen daar waar het van belang is kort aan de orde. In de voorbereidingsfase moet immers onderzocht en bewezen worden of het bestemmingsplan 'uitvoerbaar' is. Passendheid binnen de omgevingsrechtelijke bepalingen is een onderdeel van die uitvoerbaarheid. Bij eventuele beroepsprocedures wordt die passendheid getoetst door de Raad van State.

## 3.2 Cases

Voor dit onderzoek is de totstandkoming van het bestemmingsplan in vijf cases bestudeerd. Dit zijn:

Centrum Lage Zijde (Alphen aan den Rijn), de Houthaven (Amsterdam), Hart van Zuid (Hengelo), Oosterpoort (Nijkerk), en SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase (Roosendaal). Alle vijf betreffen een binnenstedelijke transformatie (nieuwe functies vervangen oude) of reconstructie (sloop en terugbouw van dezelfde functies).

Er is gekozen voor binnenstedelijke gebieden omdat enerzijds de opgave groot is (steeds minder uitbreiden en steeds meer binnenstedelijk bouwen) en anderzijds er een veelheid aan sectorale regels van toepassing is. Juist in binnenstedelijke gebieden blijkt ontwikkeling moeilijk. In een deel van die gebieden is de kwaliteit van het milieu een belangrijk knelpunt. Met name bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder en de externe veiligheid leveren in de compacte steden vaak zo veel problemen op dat de ontwikkeling van de gebieden stagneert (VROM 2004). Uit een analyse van circa 90 grondexploitaties blijkt ook dat de onderzoekskosten op binnenstedelijke locaties significant hoger liggen dan op uitbreidingslocaties (Buitelaar & Witte 2011: 39).

De vijf cases zijn geselecteerd uit alle bestemmingsplannen die na 1 juli 2008 – de datum waarop de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking trad – als ontwerp ter visie zijn gelegd. Uit deze groslijst is een selectie gemaakt van plannen die voldoen aan de criteria van binnenstedelijke ligging en transformatie- of reconstructieopgave zoals hierboven beschreven. Daarbij moest het bestemmingsplan wat betreft het proces ten minste zijn goedgekeurd of al door de Raad van State zijn behandeld (in de loop van het onderzoek heeft bij alle cases waar beroep is aangetekend de uitspraak van de Raad van State plaatsgevonden).

Tot slot is gekeken naar de inhoud van het plan. Het plan moest van voldoende omvang zijn om geschikt te zijn als casus. In de Houthaven Amsterdam komen 2.000 nieuwe woningen en in Nijkerk Oosterpoort maximaal 95. De andere cases zitten daartussenin. Ook zijn cases gekozen waarin niet alleen woningen, maar ook andere nieuwe functies komen, zoals kantoren, winkels en voorzieningen. De vijf cases kennen daarom – in vergelijking met het totaaloverzicht van alle bestemmingsplannen – een bias naar grotere, complexere plannen dan op basis van representativiteit mag worden verondersteld. Het doel van de cases is echter niet om uitspraken te doen over de mate waarin omgevingsrechtelijke bepalingen gebiedsontwikkeling beïnvloeden, maar om een beeld te geven van de uiteenlopende manieren waarop die beïnvloeding plaatsvindt en hoe hier vervolgens mee wordt omgegaan. Bij de vijf cases is bij gemeente, ontwikkelaar en adviesbureaus gevraagd naar de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen op het proces van het opstellen van het bestemmingsplan.

Alle cases bevinden zich aan het einde van de planfase (al moeten de plannen op onderdelen soms alweer worden

aangepast) en de uitvoering (bouw) gaat binnenkort beginnen. In Hengelo zijn middels een vrijstellingsprocedure al onderdelen gerealiseerd.

De eerste case is de gebiedsontwikkeling Centrum Lage Zijde in Alphen aan den Rijn. Het betreft een reconstructie van het verouderde stadscentrum op de oostoever van de Rijn. Bestaande woningen en winkels worden gesloopt en binnen de bestaande ruimtelijke structuur vindt nieuwbouw plaats.

De tweede casus is de Houthaven, Amsterdam. Het plangebied ligt tussen het Westelijk Havengebied (bedrijventerrein Westpoort) en de Spaarndammerbuurt. Het plan De Houthaven betreft een binnenstedelijke transformatie van een verouderd haven- en industrieterrein tot een woon-werklocatie.

De derde casus is Hart van Zuid in Hengelo, een oud industrieterrein ten zuiden van de binnenstad en het station. Het gebied blijft deels in gebruik door de zittende bedrijven en wordt deels getransformeerd in een gebied voor wonen, winkels en onderwijsvoorzieningen, met behoud van het industrieel erfgoed.

De vierde casus is de gebiedsontwikkeling Oosterpoort in Nijkerk. Het betreft de reconstructie van een woon- en winkelgebied in het oostelijk deel van de binnenstad.

De vijfde casus is het plan voor de ontwikkeling van SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase in Roosendaal. Het verouderde industrieterrein Stationswerf wordt herontwikkeld tot een gebied voor wonen, onderwijsvoorzieningen en kantoren.

Een chronologische beschrijving van de planvorming en een plankaart van de cases is te vinden in bijlage 1. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen in elk van de vijf cases. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op elk van de omgevingsrechtelijke bepalingen.

Tabel 3.1

## Invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen op de procesduur bij de vijf cases

|                 | Centrum Lage Zijde (Alphen aan den Rijn)  | De Houthaven (Amsterdam)  | Hart van Zuid (Hengelo)   | Oosterpoort (Nijkerk)   | SpoorHaven 1 <sup>e</sup> fase (Roosendaal)  |
|-----------------|---|---|---|---|--|
| Cultuurhistorie | Gering. Archeologische waarden in bodem is zeer waarschijnlijk aanwezig. Gaat spelen bij sloop/nieuwbouw.   | Gering. In planontwerp is rekening gehouden met ligging historische haven.  | Zeer belangrijk. Behoud industrieel erfgoed dient als uitgangspunt plan en zorgde voor draagvlak onder bewoners. Beperkingen zijn ook zelf opgelegd, buiten strikt wettelijke kaders.   | Belangrijk. Dreigende sloop van historische gebouwen leidde tot sterk verzet bevolking tegen plan.                    | Gering. Enkele aanwezige monumenten ingepast in plan.  |
| Bodem           | Belangrijk. Bodem-kwaliteitskaart aanwezig. Sanering gaat spelen bij sloop/nieuwbouw.<br><br>Vertraging doordat bodem argument was appelland bij RvS, maar ongegrond.                             | Gering. Voor aanwezige bodem-verontreiniging is saneringsplan opgesteld.  | Belangrijk. Omvang verontreiniging moeilijk in beeld te brengen. Gaf onzekerheid en leidde tot discussie tussen gemeente en grondeigenaren. Problematiek van diep grondwater gekoppeld aan gebiedsontwikkeling, financieel probleem.    | Gering. Nader onderzoek doorgeschoven naar bouwfase.  | Gering. Bodem-verontreiniging gering aanwezig, sanering is onderdeel van exploitatieplan.  |
| Natuur          | Belangrijk. Vleermuis aanwezig, ontheffing in eerste instantie niet verleend doordat onderzoek niet voldeed.<br><br>Vertraging doordat natuur argument was van appelland bij RvS, maar ongegrond. | Gering. Ontheffing is aangevraagd en verleend, enkele malen verlengd.   | Belangrijk. Aanvankelijk geen probleem, maar noodzakelijke planherziening door economische omstandigheden maakt overdoen natuuronderzoek noodzakelijk.  | Gering. Vrijstelling.   | Gering. Vrijstelling.  |
| Geluid          | Gering. Door het Besluit hogere waarde kon plan voldoen aan wetgeving.  | Zeer belangrijk. Vanwege weerstand industrie tegen planontwikkeling, veel moeite gedaan om RvS-proof bestemmingsplan op te stellen. Veel tijd besteed aan verantwoording voldoen normen.<br><br>Regels geluid van invloed op planontwerp (afschermende bebouwing) en programma. | Zeer belangrijk. Industrierrein blijft deels in gebruik. Via privaatrecht afspraken gemaakt met bedrijven voor vergroting milieu-gebruiksruimte.<br><br>Regels geluid van invloed op planontwerp (afschermende bebouwing) en programma. | Belangrijk. Onderdeel van plan vernietigd door RvS op basis niet voldoen normen geluid. Aanpassing plan noodzakelijk. | Zeer belangrijk. Plangebied binnen geluidscontour industrie. Binnen (maximale) normen onvoldoende ruimtelijke kwaliteit, daarom 'Stap 3-besluit' voor aantal woningen om verder af te mogen wijken.<br><br>Regels geluid van invloed op planontwerp (afschermende bebouwing) en programma. |



|                                   |   |   |   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|---|---|---|
| Luchtkwaliteit                    | Gering.<br>Onderzoek uitgevoerd, maar regels geven geen belemmering uitvoering plan.  | Belangrijk.<br>Regelgeving was in opkomst en gaf daardoor onzekerheid.  | Gering.<br>Onderzoek uitgevoerd, maar regels geven geen belemmering uitvoering plan.  | Gering.<br>Onderzoek uitgevoerd, maar regels geven geen belemmering uitvoering plan.                                | Gering.<br>Onderzoek uitgevoerd, maar regels geven geen belemmering uitvoering plan.  |
| Externe veiligheid                | Gering.<br>Vuurwerk-opslagpunt uit plangebied vertrokken en er mag volgens nieuwe plan geen nieuwe komen. De aanwezigheid van een chemisch bedrijf leidt niet tot overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. | Gering.<br>LPG-tankstation aanwezig, maar wordt uitgeplaatst naar alternatieve locatie. Tunnel uiteindelijk in apart bestemmingsplan vastgelegd met oog op risico vernietiging plan.  | Zeer belangrijk.<br>Verplaatsen chloorfabriek en beëindiging chloortransport randvoorwaarde voor doorgang plan. Geregeld via convenant tussen Rijk en bedrijf. In verdere planontwikkeling is invloed gering. | Gering.<br>Aanwijzing onontpofte munitie leidde tot extra bodemonderzoek. Bij bouwrijp maken volgt nader onderzoek. | Gering.<br>Toename groepsrisico door college van B en W aanvaardbaar geacht. In ontwerp rekening gehouden met aardgasleidingen. |
| Overig (geur, lichthinder, water) | Geen invloed.<br>Geur en lichthinder speelden geen rol, wateroverleg heeft plaatsgevonden.  | Belangrijk.<br>Dreiging bezwaar bij RvS op (onder andere) deze onderdelen. Vanwege weerstand industrie tegen planontwikkeling is convenant met bedrijfsleven gesloten. Informeren over mate van licht- en geurhinder is daar onderdeel van. | Geen invloed.<br>Geur en lichthinder speelden geen rol, wateroverleg heeft plaatsgevonden.  | Geen invloed.<br>Geur en lichthinder speelden geen rol, wateroverleg heeft plaatsgevonden.                          | Belangrijk.<br>Bedrijf dat ernstige stankhinder veroorzaakt, moest worden uitgekocht. Financiële gevolgen voor grondexploitatie |

### 3.3 Cultuurhistorie

#### 3.3.1 Introductie

In elk plangebied is conform de wet een archeologisch onderzoek uitgevoerd. De resultaten bij geen van de onderzoeken waren echter dusdanig dat het de verdere planontwikkeling heeft beïnvloed. Hooguit heeft het onderzoek invloed gehad op de planning van activiteiten. Zolang er nog bebouwing staat kan een archeologisch onderzoek in de bodem niet plaatsvinden. De gemeente neemt in het bestemmingsplan veelal regels op om in het gebied met een hoge archeologische trefkans de planrealisatie te laten doen onder archeologische begeleiding.

Gebouwd erfgoed daarentegen heeft in twee cases (Hengelo en Nijkerk) wel een grote invloed op de procesduur gehad. In beide gevallen was die invloed niet zozeer toe te schrijven aan wettelijke regels, maar was de omgang met het erfgoed van belang voor het verwerven van draagvlak voor het plan.

#### 3.3.2 Hart van Zuid, Hengelo

De geschiedenis van Hengelo is sterk verbonden met de ontwikkeling van de industrie in de stad. Snel na de oprichting vestigde de machinefabriek Stork zich in Hengelo. Verschillende gebouwen herinneren aan dat rijke industriële verleden van de stad.

Bij de planvorming, die in 1998 vorm krijgt door het tekenen van een intentieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar over het opstellen van een masterplan, gaat het dan ook vooral om de cultuurhistorische waarden boven de grond. Voor wat betreft de archeologische waarden onder de grond, moet worden gewacht tot er daadwerkelijk in de bodem kan worden gegraven.

Het rekening houden met cultuurhistorie heeft bij dit plan een sterke invloed gehad op de procesduur; die invloed is groter geweest dan misschien 'sec' volgens het omgevingsrecht nodig was. Naast enkele rijksmonumenten en

gemeentelijke monumenten, geldt de historie van het gebied en waar mogelijk het hergebruik van het industrieel erfgoed als een van de ‘ankerpunten’ in de gebiedsontwikkeling waar zoveel mogelijk rekening mee wordt gehouden.

Dit historisch belang werd nadrukkelijk in de planvorming betrokken omdat al snel bleek dat de bewoners in en rond het plangebied veel waarde hechtten aan het industriële verleden. Voor het draagvlak van het plan was het dus verstandig rekening te houden met die wens. Op uitdrukkelijk verzoek van de bewoners is bijvoorbeeld het gebouw van de voormalige Pijpenbuigerij van Stork deels bewaard gebleven en herbestemd tot een appartementencomplex.

In het formele spoor is in 2003 het belang van het industrieel erfgoed bij de planvorming vastgelegd in een convenant Industrieel erfgoed. Het convenant is getekend door het projectbureau Hart van Zuid en de goedkeurende instanties.<sup>1</sup> In het convenant zijn de belangrijkste industriële erfgoederen benoemd en zijn afspraken gemaakt over procedures rondom het industrieel erfgoed.

Naast behoud van de gebouwen is ook in het stedenbouwkundig ontwerp het industriële verleden terug te zien, bijvoorbeeld in de afwisseling in kavelgrootte en de bouwhoogte. Het gebied kenmerkt zich van oudsher door een mix van de grootschalige industriële complexen en de kleinschalige tuindorpen, destijds gebouwd om de arbeiders dicht bij de fabrieken te huisvesten.

Behalve dat industrieel erfgoed zorgde voor het voorkomen van weerstand zit de herbestemming van industrieel erfgoed de gebiedsontwikkeling ook in de weg. Voor de oude en vooral grote fabriekshallen lenen zich niet veel functies. Het Hijschgebouw (ook een voormalig Storkgebouw) zou aanvankelijk worden herbestemd tot een VMBO-college gecombineerd met andere functies (zoals detailhandel, horeca/*leisure*, commerciële dienstverlening en woningbouw). Maar door de economische crisis bleek er onvoldoende vraag naar de commerciële functies. Wel waren de voorbereidingen voor de herontwikkeling al getroffen en was het gebouw al gestript. Nu is het staketsel tijdelijk herbestemd als parkeerterrein en verhuurd aan het ROC van Twente, zodat de renteverliezen van de grond gecompenseerd kunnen worden en er tijd is voor de ontwikkeling van een nieuw concept.

### 3.3.3 Oosterpoort, Nijkerk

Het cultureel erfgoed in het plangebied Oosterpoort heeft een belangrijke rol gespeeld in de planontwikkeling. Bij de start van de planvorming midden jaren negentig was het uitgangspunt sloop en vervolgens nieuwbouw.

De regelgeving op het gebied van cultuurhistorie werd blijkbaar niet als een probleem gezien.

Tegen het plan kwam in 2000 echter protest vanuit de bevolking. Ze vond dat de in het plangebied aanwezige Eierhal, de romp van de Oostermolen, een voormalige marechasseekazerne en vier historische panden aan het Molenplein bewaard moesten blijven.

Het gebrek aan draagvlak voor de plannen leidde tot een nieuw stedenbouwkundig plan waarbij niet langer werd uitgegaan van sloop en nieuwbouw maar van vernieuwing met behoud van cultureel erfgoed. Dat de Eierhal daarbij zou worden afgebroken en opnieuw opgebouwd (met een nieuwe parkeergarage eronder) leverde wederom discussie op. Hoewel er in het planproces veel tijd is opgegaan aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, is volgens de gemeente en de ontwikkelaar de kwaliteit van het plan hierdoor ook beter geworden. Met name de omslag in het stedenbouwkundig plan (vastgesteld in 2007) heeft invloed gehad op de vormgeving van de nieuwbouw en een betere aansluiting op de Nijkerkse schaal.

### 3.3.4 Overige cases: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn; de Houthaven, Amsterdam; SpoorHaven 1e fase, Roosendaal

In geen van de drie overige cases heeft archeologisch onderzoek resultaten opgeleverd die een beperking vormen voor de gebiedsontwikkeling.

Vanwege de Romeinse geschiedenis van Alphen zijn in het hele plangebied archeologisch waardevolle vondsten, blijkt uit de inventarisatie die de gemeente in 1998 en 2001 heeft laten doen. Aan het gehele gebied is daarom in het bestemmingsplan de dubbelbestemming ‘Waarde-Archeologie’ toegekend in combinatie met een aanlegvergunningstelsel om in de bodem aanwezige archeologische waarden te beschermen.

Ook bij de Houthaven vormden archeologische waarden geen noemenswaardige beperking op de planontwikkeling. In de SpoorHaven is de archeologische verwachting laag, aangezien industriële activiteiten uit de negentiende en twintigste eeuw de bodem grondig hebben verstoord. Voor alle drie de cases geldt – door hun binnenstedelijke ligging – dat zolang het gebied bebouwd is er geen archeologisch bodemonderzoek kan worden gedaan. Het eigenlijke archeologische onderzoek is daarom in alle drie de cases vooruit geschoven naar het moment waarop de gebouwen gesloopt zijn en de bouw- en aanlegwerkzaamheden starten; op dat moment kan (en moet) er onderzoek plaatsvinden.

In de drie cases heeft gebouwd erfgoed evenmin gezorgd voor een beperking voor de gebiedsontwikkeling. De eventueel aanwezige gemeentelijke en/of rijksmonumenten zijn in het plan ingepast en geven juist ‘cachet’ aan het gebied. Ook vormt de geschiedenis van het gebied een

drager voor het stedenbouwkundig ontwerp van het gebied. Zo is de historische ligging van de haven in de Houthaven meegenomen in het ontwerp.

## 3.4 Bodem

### 3.4.1 Introductie

In de meeste cases heeft de regelgeving voor de bodemkwaliteit niet geleid tot een noemenswaardige verlenging van de proceduur. Er zijn wel meerdere onderzoeken uitgevoerd, maar deze liepen parallel aan andere activiteiten in de planvorming zoals visievorming, het maken van het ontwerp en het uitvoeren van de andere onderzoeken. Omdat het bij alle cases gaat om binnenstedelijke transformatie of reconstructie kon het bodemonderzoek gedurende de *planfase* niet altijd overal even uitgebreid plaatsvinden; er stonden nog gebouwen. Tijdens de *bouwfase*, na de sloop, kan bodemonderzoek nog verrassingen opleveren die voor vertraging van de uitvoering van het plan kunnen zorgen.

Aanwezige bodemverontreiniging kan leiden tot onderhandelingen tussen gemeente en grondeigenaren over de kwaliteit van de sanering en de verdeling van de kosten. In de casus Hengelo speelde nog specifiek de verontreiniging van het diepere grondwater.

### 3.4.2 Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn

Voor de gehele gemeente Alphen is een algemene bodemkwaliteitskaart ontwikkeld waarop globaal de verwachte verontreiniging staat aangegeven. Daarnaast heeft de gemeente in de loop van de jaren (tussen 1987 en 2007) nog 31 bodemonderzoeken gedaan in het gebied en 8 onderzoeken in aangrenzend gebied. Er zijn vooral mobiele verontreinigingen aangetroffen en op twee plaatsen is mobiele minerale olie aangetroffen. Sanering is pas aan de orde als er sloop- en bouwaanvragen worden ingediend, wat nog wel vijf jaar kan duren. Aangezien bodemonderzoeken maar maximaal vijf jaar geldig zijn zullen er dan opnieuw bodemonderzoeken moeten worden gedaan. Hoewel er dus veel onderzoek is gedaan tijdens de planvorming naar verontreiniging van de bodem heeft dit het planproces niet opgehouden. Wat het planproces daarentegen wel heeft vertraagd is dat een burger tegen het bestemmingsplan in beroep is gegaan en daarbij het argument heeft gebruikt dat er ten onrechte geen actueel onderzoek is gedaan naar de bodemgesteldheid. Deze appellant lijkt overigens vooral bevreesd dat hij na de herontwikkeling niet met zijn café kan terugkeren in de nieuwbouw. De Raad van State oordeelt echter dat de getroffen voorziening voor de bodemsanering voldoende is en heeft het beroep ongegrond verklaard. Maar dit beroep heeft de gebiedsontwikkeling wel ruim een jaar stilgelegd: het

bestemmingsplan is op 2 juni 2009 vastgesteld en de uitspraak van de Raad van State is gedaan op 20 oktober 2010.

### 3.4.3 Hart van Zuid, Hengelo

Ook bij de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid zorgden procedures rondom de bodemkwaliteit voor vertraging. Dat de bodem vervuild was, was geen verrassing op een (voormalig) industrieterrein.

Een eerste probleem was dat het moeilijk bleek om de precieze omvang van de vervuiling goed in beeld te krijgen. Een deel van de gebouwen was nog in gebruik en niet alle eigenaren stonden toe dat er grondmonsters werden genomen. De onderzoeken kennen dus geen optimaal aantal meetpunten en in de resultaten zit een groot aantal aannamen.

Dit houdt een risico in: pas als er tot uitvoering wordt overgegaan en er gesloopt wordt, kan precies de omvang van de vervuiling worden bepaald. Daarbij kunnen de onderzoeken tijdens de uitvoering op verrassingen stuiten (zoals de onverwachte ondergrondse brandstoftanks op het EMGA-terrein), waardoor deze zelf langer duren dan aanvankelijk werd gedacht. Ook werd het bodemonderzoek bemoeilijkt door het aanwezige industriële erfgoed. Bepaalde gebouwen moesten behouden blijven, maar de vraag was dan hoe de bodem te saneren.

Een tweede probleem was dat de onzekerheid rond de bodemgesteldheid gecombineerd met de mogelijke kosten waarvoor de eigenaar moet opdraaien, leidde tot discussie. De onderzoeken leidden tot tegenonderzoeken en het kostte de nodige onderhandelingsstijd om overeenstemming te krijgen tussen gemeente en grondeigenaar over hoe en wat er gesaneerd wordt. De gemeente legde, met het oog op de toekomstige bestemming, de lat vaak een stuk hoger dan de zittende bedrijven.

Naast de verontreiniging van de bodem vlak onder het maaiveld, had men in Hart van Zuid ook te maken met een vervuiling van het diepe grondwater (20 meter en dieper). Doordat deze verontreinigingen in de loop van de jaren in elkaar zijn overgelopen, is er sprake van overlappende grondwaterverontreinigingen en is onduidelijk wie de veroorzaker van de vervuiling is. Gewoonlijk ligt de verantwoordelijkheid voor de sanering van grondwaterverontreiniging bij de grondeigenaren en veroorzakers van de verontreiniging.

Aangezien het bij het diepe grondwater vaak onmogelijk is om te achterhalen welke partij de veroorzaker is, heeft de gemeente Hengelo besloten de grondeigenaren te vrijwaren van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de aanpak van de diepe grondwaterverontreiniging, en wel onder twee voorwaarden. Ten eerste moeten de grondeigenaren beschikken over een goedgekeurd

saneringsplan voor de aanpak van verontreinigingsbronnen die uitlogen naar het diepe grondwater, om zo een verdere verontreiniging te voorkomen. Ten tweede moeten zij een financiële vergoeding aan de gemeente betalen. Dit geld wordt in een saneringsfonds gestort waarmee de aanpak van de diepe grondwaterverontreiniging zal worden gefinancierd.<sup>2</sup>

Deze onderhandelingen tussen de gemeenten en de verschillende grondeigenaren over de financiële vergoeding namen de nodige tijd in beslag. Zo hebben de onderhandelingen tussen projectontwikkelaar Van Wijnen (die eerder 35 hectare grond kocht van Stork) en de gemeente Hengelo over de bijdrage aan het saneringsfonds driekwart jaar geduurd. Van Wijnen vond onduidelijk wat zou krijgen in ruil voor zijn financiële bijdrage; waarvan was hij nu exact gevrijwaard en onder welke voorwaarden? Omwille van de voortgang is Van Wijnen uiteindelijk bij het deelgebied Lansinkveld (Hijschcomplex) akkoord gegaan en moet 360.000 euro reserveren voor het saneren van het diepe grondwater. De ontwikkelaar vindt overigens het onterecht dat het oplossen van de vervuiling van het diepe grondwater gekoppeld wordt aan de gebiedsontwikkeling. Deze kosten moet hij in het plan terugverdienen, terwijl de oorzaak buiten het plan kan liggen. Bovendien is het de ontwikkelaar onduidelijk of die vervuiling wel te saneren is en dus waarvoor hij precies betaalt.

#### 3.4.4 Overige cases: de Houthaven, Amsterdam; SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal; Oosterpoort, Nijkerk

Ook in de andere drie cases zijn in de loop van de tijd meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de bodemgesteldheid. De invloed daarvan op de planontwikkeling was echter gering. Zoals te verwachten op een voormalig havengebied en een verouderd industriegebied is er bij de Houthaven in Amsterdam en de SpoorHaven in Roosendaal sprake van verontreiniging van de bodem. Ook in Oosterpoort in Nijkerk is op twee plaatsen ernstige bodemverontreiniging aangetroffen. De mate van verontreiniging is in alle drie de cases diverse malen onderzocht. Die meerdere onderzoeken hangen mede samen met de beperkte houdbaarheid van bodemonderzoek. Het lange planproces noopt soms tot actualisatie van de bodemonderzoeken. De proceduretijd wordt overigens niet alleen bepaald door de houdbaarheid van het bodemonderzoek, maar ook door medewerking van eigenaar-bewoners aan het bodemonderzoek onder hun pand, de timing van bodemonderzoek door de gemeente en de goedkeuringsprocedure van het saneringsplan. Tot slot wordt de proceduretijd bepaald door de instantie die bevoegd is om de saneringsplannen goed te keuren. Bij grote bodemverontreinigingen, zoals de bodemverontreiniging bij de voormalige stomerij in Nijkerk, is

dit de provincie, die voor de goedkeuring zes maanden de tijd heeft.

## 3.5 Natuur

### 3.5.1 Introductie

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling krijgt men altijd te maken met voorschriften voor bescherming van planten- en diersoorten volgens de Flora- en faunawet. Veelal kan na een vrijstelling de gebiedsontwikkeling gewoon doorgaan.

In twee cases hebben de verplichte onderzoeken en een beroepsprocedure bij elkaar bijna twee jaar extra proceduretijd gekost, maar de uitkomsten van het flora- en faunaonderzoek hebben verder geen consequenties gehad voor de inhoud van de plannen.

### 3.5.2 Centrumplan Lage Zijde, Alphen aan den Rijn

Alphen aan den Rijn heeft in 2006 een algemene natuurwaardenkaart laten maken waaruit blijkt dat zich in dit stedelijke ontwikkelingsgebied geen beschermde planten- en diersoorten bevinden. In het bestemmingsplan staat dat bij aanvang van de sloop- en bouwwerkzaamheden nogmaals ecologisch onderzoek zal worden gedaan. Het bestemmingsplan is vastgesteld op 9 juni 2009, maar is door een beroep bij de Raad van State pas op 20 oktober 2010 onherroepelijk geworden. Ondertussen is de gemeente begonnen met slopen. Voor de sloop van het Aarkadehofje is nogmaals onderzoek gedaan, nu specifiek naar het voorkomen van vleermuizen in het hofje. Wederom werden er geen vleermuizen aangetroffen. De gemeente rekende er dus op dat ontheffing van de plicht de vleermuis te beschermen zou worden verleend. Maar het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft in december 2010 besloten geen ontheffing te verlenen. EL&I wilde eerst aangetoond zien dat er ook in andere seizoenen geen vleermuizen, gierzwaluwen en huismussen in de huizen aan het Aarkadehofje verblijven. Pas in april 2011 is de ontheffing er alsnog gekomen en kon met de sloop worden begonnen. De consequentie is dat nu voor alle plekken waar gesloopt gaat worden, onderzoek met een langere onderzoeksperiode zal worden gedaan. In dit geval was dus niet zozeer de complexiteit van de regelgeving van invloed op de procesduur, maar de restrictieve eisen die aan het onderzoek werden gesteld.

De belangrijkste manier waarop de regelgeving op het gebied van flora en fauna echter de proceduretijd heeft beïnvloed is doordat het verkeerd toepassen van deze regelgeving een van de argumenten was bij een beroep bij de Raad van State. Naast het ontbreken van actueel

bodemonderzoek (zie hiervoor) werd ook het ontbreken van actueel onderzoek naar ecologische belemmeringen als argument gebruikt. De Raad van State vond het echter voldoende dat de gemeente een natuurwaardenkaart had opgesteld waaruit blijkt dat het gebied een lage natuurwaarde heeft, en heeft het beroep ongegrond verklaard. Behandeling van dit beroep heeft de gebiedsontwikkeling ruim een jaar stilgelegd. Door de weigering van EL&I om ontheffing te verlenen van de Flora en faunawet is de gebiedsontwikkeling verder vertraagd.

### 3.5.3 Hart van Zuid, Hengelo

De uitkomsten van flora- en faunaonderzoek hebben de planontwikkeling van het Hart van Zuid niet beïnvloed, maar de beperkte houdbaarheid alsmede de relatief lange doorlooptijd van de onderzoeken die de Flora- en faunawet vereist, kosten wel proceduretijd.

Uit het onderzoek dat in 2003 door Arcadis werd gedaan, bleek dat de plannen voor het deelgebied Lansinkveld weinig nadelige gevolgen hebben voor beschermde dieren en planten. Voor het konijn en de egel is ontheffing aangevraagd en verleend op 2 februari 2005. Voor de rest van het plangebied, waarvoor Arcadis in 2005 een natuurtoets heeft uitgevoerd, geldt dat er voor de streng beschermde soorten bij de uitvoering van de plannen voor Hart van Zuid geen negatieve effecten te verwachten zijn. Voor de algemene vrijgestelde soorten zijn wel effecten te verwachten maar daarvoor geldt bij ruimtelijke ontwikkeling een vrijstelling.

Bij het beroep bij de Raad van State heeft een bedrijf in het plangebied, echter zonder succes, de veroudering van het flora- en faunaonderzoek als argument voor vernietiging van het vaststellingbesluit gebruikt.

Bij een noodzakelijke herziening van het bestemmingsplan zorgt de beperkte houdbaarheid van het flora- en faunaonderzoek voor vertraging. Alhoewel er een globaal bestemmingsplan is opgesteld, waarin flexibiliteit zit, dwingen veranderende marktomstandigheden toch tot een planaanpassing. Het voormalig EMGA-terrein is in het bestemmingsplan bestemd voor grondgebonden woningen. Nu blijkt dat daar beter appartementen voor ouderen gebouwd kunnen worden. De vereiste aanpassing van het bestemmingsplan lukte vervolgens niet in de geplande zes maanden omdat de onderzoeken voor flora en fauna verlopen waren en overnieuw moesten. Omdat deze onderzoeken alleen in bepaalde seizoenen kunnen worden uitgevoerd is er sprake geweest van verdere vertraging.

### 3.5.4 Overige cases: de Houthaven, Amsterdam; Oosterpoort, Nijkerk; SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal

Bij de Houthaven is in 2004 een ontheffing van bescherming verleend. In de loop van het planproces wijzigde de wet waardoor een ontheffing niet langer nodig was, maar het plan gebruik kon maken van een algemene vrijstelling. In de loop van de tijd zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd om de gegevens over de aanwezige soorten te actualiseren. De gemeente Nijkerk heeft vrijstelling gekregen omdat er in het plangebied geen bijzondere soorten zijn aangetroffen en activiteiten die broedvogels verstoren, buiten het broedseizoen worden uitgevoerd.

SpoorHaven is weliswaar foerageergebied voor een aantal vleermuissoorten, maar geen vaste rust- of verblijfplaats. Daarom hoeft Roosendaal voor de vleermuizen geen ontheffing te vragen. Op het industrieterrein zijn ook beschermde planten aangetroffen waarvoor vrijstelling geldt als ze bij de gebiedsontwikkeling kunnen worden ontzien. Overigens is de gemeente Roosendaal ervan overtuigd dat juist door de transformatie van een industriegebied met een kaal kanaal tot een woonwijk aan meanderend water dit gebied in de toekomst een veel plant- en diervriendelijker omgeving zal zijn.

## 3.6 Geluid

### 3.6.1 Introductie

In alle cases worden gevoelige bestemmingen volgens de Wet geluidhinder ontwikkeld, en dus is de toekomstige geluidsbelasting van grote betekenis voor de voortgang van de planontwikkeling. Hoe meer geluidsbronnen hoe ingewikkelder de berekeningen, hoe gecompliceerder de oplossing. De cases laten zien dat de proceduretijd daardoor kan toenemen met enkele jaren.

In drie van de vijf cases zorgt verkeerslawaai voor overschrijding van de voorkeursgrenswaarde voor geluidhinder. Het college van B en W lost dit in alle drie de gevallen op met een Besluit hogere waarden om overschrijding toe te staan, in combinatie met fysieke maatregelen in het gebied om te voorkomen dat de maximale grenswaarde wordt overschreden. Deze fysieke aanpassingen maken het plan duurder en de kostenverdeling wordt vastgelegd in de samenwerkings-overeenkomst (SOK) tussen de gemeente en de projectontwikkelaars. De onderhandelingen over de SOK duren soms lang, maar gaan over meer dan alleen maatregelen vanwege geluid. Onderzoek en oplossing van verkeerslawaai hebben in de bestudeerde cases weinig proceduretijd gekost.

Dat ligt anders bij industrielawaai. Bij transformatie van oude haven- en industrieterreinen heeft men meteen te maken met een optelsom van allerlei geluidsbronnen: industrie, scheepvaart, spoorweg, stadion, verkeer, enzovoort. Bij de stedelijke transformaties Hart van Zuid in Hengelo en SpoorHaven in Roosendaal liggen grote delen van het te ontwikkelen gebied binnen of in de nabijheid van de geluidscontour van industrie. Deze industrieën waren tegen woningbouw in hun directe nabijheid. De cases Amsterdam en Hengelo laten zien hoe hier op een privaatrechtelijke manier uitgekomen kan worden.

Maatregelen aan de bron zijn vaak niet genoeg om te voldoen aan de normen uit de Wet geluidhinder. Daarnaast is er nog een scala aan fysieke maatregelen nodig in de vorm van afschermdende bebouwing, dove gevels, schuine gevels, aanpassing van de verkavelingsrichting en aanpassing van het programma. Deze maatregelen moeten vervolgens weer passen in de grondexploitatie, ze moeten overeenstemmen met ander gemeentelijk of sectoraal beleid, ze moeten aansluiten bij de marktvraag, ze moeten in een bepaalde volgorde worden uitgevoerd, enzovoort. Dat leidt tot een iteratief proces van rekenen en tekenen, draagvlakverwerving en programma-aanpassing, een proces dat uiteraard tijd kost.

### 3.6.2 De Houthaven, Amsterdam

Door de nabijheid van het bedrijventerrein Westpoort (onderdeel van het westelijk havengebied) was geluid (en luchtkwaliteit, zie volgende paragraaf) een zeer bepalende omgevingsrechtelijke bepaling waar rekening mee moest worden gehouden gedurende de planontwikkeling. Daarbij ligt langs het plangebied ook nog eens de drukke verkeersweg Spaarndammerdijk/Tasmanstraat. Het geluidsniveau zelf was eigenlijk niet de grootste hindernis bij de planontwikkeling, maar de weerstand van industriële bedrijven tegen de steeds verder hun kant oprukkende woningbouw. De angst van de bedrijven was dat uiteindelijk de klachten van de bewoners (over onder andere geluidhinder) zwaarder zouden wegen dan de belangen van de industrie. De publieke opinie, verwoord in de media, zou zich mogelijk tegen het bedrijfsleven kunnen keren, wat ertoe zou kunnen leiden dat de politiek uiteindelijk zou toegeven aan klagende bewoners. Een verscherping van een milieuvergunning bij een herziening kan de bedrijfsvoering (of een uitbreiding daarvan) in de weg zitten en hoge kosten met zich mee brengen.

Er is nauwelijks aandacht besteed aan bronmaatregelen. Wel heeft de gemeente in 1998 gepoogd door het aantal woningen te verlagen van 1.800 naar 900 een compromis te sluiten met de bedrijven, maar deze poging was tevergeefs. Van meet af aan is via het ruimtelijk ontwerp

(en in het spoor daarvan het programma) geprobeerd de woningbouw in de milieugebruiksruimte in te passen. Door tussen bedrijventerrein Westpoort en de nieuwe woonwijk afschermdende hoogbouw te plaatsen, moest het realiseren van een woongebied binnen de wettelijke normen mogelijk zijn. Achteraf gezien heeft de gemeente aanvankelijk de milieuhinder onderschat. Het bedrijfsleven heeft tot tweemaal toe via de Raad van State (in 1998 en 2003) het bestemmingsplan laten vernietigen, omdat onvoldoende was bewezen – onder andere op het gebied van geluid – dat niet aan alle voorschriften was voldaan.

Ten tijde van het opstellen van het bestemmingsplan 'Woongebied de Houthaven' (2000-2001) kende de Wet geluidhinder nog de eis dat in geval van het toepassen van een Besluit hogere waarden voor geluid er ook (minstens) één geluidsluwe zijde aan de woning moest zitten. Bij het toetsen van het geluidsniveau op die geluidsluwe zijde vroeg de Raad van State zeer gedetailleerde onderbouwing. De invloed van geluid dat via andere gevels werd weerkaatst ('reflecties') werd bijvoorbeeld ook betrokken bij het bepalen van de totale geluidsbelasting. Het reken- en meetvoorschrift gaf weliswaar aan hoe er moest worden omgegaan met reflecties, maar de Raad van State toetste niet alleen aan die voorschriften. Zij hield ook rekening met wat vanuit 'een goede ruimtelijke ordening' meegenomen zou moeten worden. In dit geval betekende dat niet alleen rekening houden met één reflectie (zoals in het reken- en meetvoorschrift voorgeschreven), maar met meerdere reflecties.

Waar het projectbureau aanvankelijk dus dacht via het ontwerp een goede oplossing te hebben voor de geluidsproblematiek, was het bewijs hiervan moeizaam. Aan het verbeteren van dat bewijs is vervolgens veel aandacht besteed. Om de geluidsreflecties goed te kunnen berekenen, is door TNO een rekenmodel ontwikkeld dat met meerdere reflecties rekening kan houden. Uit het onderzoek dat TNO in 2003 en 2004 uitvoerde kwam naar voren dat aan de eis van een geluidsluwe gevel niet kon worden voldaan. Om toch aan de Wet geluidhinder te voldoen, is er gezocht naar aanpassingen aan het ontwerp van de gebouwen. Het stedenbouwkundig plan uit 2006 maakt daarvoor gebruik van (deels) schuine gevels die bovendien als 'dove gevel' zijn uitgevoerd. Die schuine gevels zijn nodig om de geluidsweerkaatsingen naar tegenoverliggende bebouwing te beperken. In combinatie met de afscherming door de hoogbouw (in het plan 'Blok o' genoemd) en het strikt hanteren van minimale en maximale bouwhoogtes kon een plan ontworpen worden dat volgens het nieuwe rekenmodel voldeed aan de wettelijke eisen.

Eerst de wetenschappelijk modelontwikkeling, vervolgens de toetsing van het model en tot slot de praktische vertaling naar de situatie in de Houthaven en de doorrekening van de geluidsniveaus hebben in totaal zo'n twee jaar in beslag genomen. De restrictieve regels op het gebied van geluid noopten tot een ingewikkeld meetmodel en ontwerpmatige aanpassingen aan de gevels. Naast de nationale regelgeving moest de ontwikkelaar daarbij ook rekening houden met de aanvullende eisen die de gemeente Amsterdam stelde op het gebied van geluid.<sup>3</sup>

De invloed van de Wet geluidhinder op het planproces was ook meer indirect. Het stedenbouwkundig ontwerp met de afscherpende hoogbouw (Blok o) en de (deels) schuine gevels zijn een rechtstreeks gevolg van de regelgeving op het gebied van geluid. Het noodzakelijke programma (de 'vulling' van het gebouw) voor deze afscherpende hoogbouw liep echter in eerste instantie vast op ander gemeentelijk beleid. In Blok o zelf kunnen, vanwege de geluidsoverlast, maar beperkt woningen worden gebouwd. Een andere functionele invulling was dus nodig. Door veel verschillende functies in het bestemmingsplan toe te staan, zou het latere zoeken naar gebruikers voor het gebouw makkelijker zijn. In het bestemmingsplan wilde het stadsdeel daarom de vestiging van onder andere kantoren en perifere en grootschalige detailhandel mogelijk maken. Hier liep de gemeente echter tegen haar eigen beleid aan. Volgens het gemeentelijk locatiebeleid<sup>4</sup> en het structuurplan 'Amsterdam Open Stad 1996' was de locatie, vanwege de slechte bereikbaarheid per openbaar vervoer, niet geschikt voor de functies 'kantoren' en 'verkoop'. De tweede versie van het bestemmingsplan is onder andere door deze tegenstrijdigheid bij de Raad van State vernietigd.

Ook in de derde versie van het bestemmingsplan wilde het stadsdeel vanwege de afscherpende werking voor de woningen erachter, vasthouden aan de hoogbouw van Blok o. Om niet nog een keer onderuit te gaan bij de Raad van State, was het stadsdeel extra voorzichtig met het afwijken van het beleid van de centrale stad. Met name vanuit de beleidssector economie is ervoor gezorgd dat het opnemen van kantoren in de Houthaven zou passen binnen het gemeentelijk locatiebeleid. Niet zozeer door verbetering van de ov-bereikbaarheid van de locatie, maar door aanpassing van het gemeentelijk locatiebeleid. Later in het proces heeft het stadsdeel opnieuw problemen gehad bij het toestaan van kantoren in Blok o. Aanleiding vormde toen het economisch beleid van de centrale stad om overaanbod van kantoren te voorkomen. De uitgifte van kantooruimte op andere locaties (waaronder de Zuidas) mocht geen concurrentie ondervinden van locaties zoals de Houthaven.<sup>5</sup> Een

nieuwe – uiteindelijk succesvolle – lobby binnen de eigen gemeentelijke organisatie was nodig om de gewenste uitvoerbaarheid van Blok o in het bestemmingsplan vast te kunnen leggen. Uiteindelijk is in april 2008 de toestemming door de gemeente gegeven voor het opnemen van de functie kantoren in het bestemmingsplan en is vastgelegd wat de omvang maximaal mag zijn.

### 3.6.3 Hart van Zuid, Hengelo

De Wet geluidhinder heeft een sterke invloed gehad op de procesduur bij het plan 'Hart van Zuid'. Bij aanvang van de gebiedsontwikkeling rond 2000 was voor de gemeente al duidelijk dat vanwege de aanwezigheid van veel bedrijvigheid in het gebied, geluid (in het bijzonder industrielaai) en externe veiligheid een grote rol zouden gaan spelen in het planproces. Zo was de ontwikkeling van de ROC Twente in de voormalig Gieterij van Stork, die naast het bedrijf Siemens lag, lastig omdat die de voorkeursgrenswaarde zou overschrijden.

In tegenstelling tot de Houthaven is bij Hart van Zuid wel vroegtijdig contact gezocht met de in het gebied zittende bedrijven (waaronder Siemens en Stork), met de bedoeling het draagvlak en de uitvoerbaarheid van het plan te vergroten en zo het planproces te versnellen. Hierbij kon worden aangesloten op de vernieuwing van het productieproces waar de bedrijven indertijd mee bezig waren. In dat kader hadden ze een nieuwe milieuvergunning nodig. Dit bood mogelijkheden om het productieproces zo in te richten dat er milieugebruiksruimte (lees: geluidsruimte) zou ontstaan voor de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid.

Voor een deel is de geluidsruimte vergroot door kleine maatregelen<sup>6</sup>, daarnaast wordt een aantal bedrijven (waaronder Stork Plastic Machinerie, SPM) uit het gebied verplaatst naar het nieuw te ontwikkelen industrieterrein de 'Kanaalzone', ten zuiden van het plangebied<sup>7</sup>. De bedrijven krijgen hiervoor subsidie van onder meer de gemeente.

Met Siemens is op initiatief van de projectontwikkelaar Van Wijnen in 2010 een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten. Doordat Siemens bepaalde lawaaiige activiteiten verplaatst naar een andere hal, werd de bouw van de ROC Twente in deelgebied Lansinkveld mogelijk. De ontwikkelingen in Hart van Zuid vormden voor de bedrijven zoals Siemens namelijk niet alleen een bedreiging, maar ook een kans. Door de aanleg van de Laan van Zuid met een aansluiting op de A35 zou de bereikbaarheid van het gebied verbeteren. Door de verplaatsing van het productieproces van Siemens van hal 1 naar hal 2 krijgt overigens een ander

gepland woningbouwgebied (“Woonstad Noord” in het Masterplan geheten) te maken met een te hoge geluidsbelasting. Dit planonderdeel voor ongeveer 350 woningen is uit het bestemmingsplan Hart van Zuid gehaald en zal worden meegenomen in het nog op te stellen bestemmingsplan Hengelo Zuid-Oost. Daarmee is het probleem van een te hoge geluidsbelasting van woningen doorgeschoven naar de toekomst.

Het probleem met het industrielawaai werd niet alleen veroorzaakt door daadwerkelijk geluidproducerende bedrijven, zoals Siemens. ‘Een spaghetti’ aan, deels ongebruikte, milieuvergunningen zat de gebiedsontwikkeling aanvankelijk in de weg. Om deze wel geclaimde, maar niet gebruikt milieugebruiksruimte vrij te maken heeft het projectbureau Hart van Zuid maar liefst twee jaar lang tevergeefs onderhandeld met vergunninghouders op het EMGA-terrein (waar woningen gepland stonden) om af te zien van hun vergunning, die ze niet meer nodig hadden omdat er geen bedrijfsactiviteiten meer in dat gebied plaatsvonden. In de tussentijd kon in het bestemmingsplan de (her)bestemming van deze locatie (van werk- naar woonfunctie) niet worden aangepast. Om uit de impasse te komen en het proces te versnellen heeft het projectbureau Hart van Zuid uiteindelijk besloten het hele EMGA-terrein op te kopen, wat negatieve gevolgen had voor de grondexploitatie.

Naast (het zoeken naar) bronmaatregelen heeft de geluidhinder ook het ontwerp en programma van het plan beïnvloed. Zo zijn de onderwijsfuncties tussen industriële bedrijven in het noorden van het gebied en de woonbebouwing in het zuiden gepland. De geluidsnormen voor onderwijsfuncties zijn namelijk hoger dan voor wonen. Bovendien kunnen gerelateerde functies, zoals een parkeergarage en praktijklokalen als (geluids) afscherming dienen.

Daarnaast is ook binnen de bouwblokken rekening gehouden met de geluidscontouren. In het Hijschgebouw zouden verschillende functies worden ondergebracht: een VMBO-college, detailhandel, horeca, *leisure* en commerciële dienstverlening. De geluidsongevoelige functies (zoals praktijklokalen en kantoren) waren op de hogere bouwlagen (boven 19 meter) gepland, waar de geluidsbelasting het hoogst is.

Ook bij de indeling van het geplande woon-werkgebouw in deelgebied Lansinkveld is rekening gehouden met de plaatsing van geluidgevoelige en geluidsongevoelige functies. Zo is het werken gepland aan de zijde met de hoogste geluidsbelasting, waardoor aan de andere zijde van hetzelfde gebouw woningen kunnen worden gerealiseerd; het werken zorgt voor een geluidsbuffer voor het wonen. Voor beide plannen geldt overigens dat

vanwege de huidige economische crisis naar een andere programmatistische invulling moet worden gezocht.

### 3.6.4 SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal

Vrijwel het gehele plangebied van het bestemmingsplan SpoorHaven ligt binnen de geluidscontour van het voedingsmiddelenbedrijf Sensus op Borchwerf en binnen de geluidscontour van de kandijfabriek Van Gilse/SuikerUnie. De in de milieuvergunning toegestane geluidsproductie van deze bedrijven is gebaseerd op de aanwezigheid van enkele solitaire woningen binnen de geluidszone van het industrieterrein. Voor nieuwbouw zijn de normen echter strenger en de bouw van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen zoals scholen binnen de geluidscontour is dus niet zondermeer toegestaan.

In eerste instantie heeft Roosendaal in het kader van het structuurplan en het bijbehorende milieuruimteplan (beide in 2005 vastgesteld door de gemeenteraad) onderhandeld met de betreffende bedrijven over bronmaatregelen om de geluidsoverlast te beperken. Deze onderhandelingen zijn niet succesvol geweest. De bedrijven waren niet bereid tot aanpassing van het productieproces of het realiseren van afschermende bebouwing om de geluidhinder te verminderen, ook niet wanneer de kosten daarvan ten laste zouden komen van de exploitatieopzet die hoort bij deze gebiedsontwikkeling. De bedrijven voerden als reden aan dat zij in het verleden al extra geluidreducerende maatregelen hadden moeten nemen voor bestaande woningen in hun directe omgeving. Daarentegen kwamen beide bedrijven met het verzoek om in het bestemmingsplan juist een hogere geluidsproductie toe te staan, zodat zij in de toekomst zouden kunnen uitbreiden. Sensus heeft nog wel enige ruimte om de geluidsemisatie te verminderen, maar geeft er de voorkeur aan deze ruimte te reserveren voor eventuele uitbreidingsplannen. Ook Van Gilse zou de geluidsemisatie aanzienlijk kunnen reduceren door de compressor in de openlucht, die het meeste geluid produceert, af te schermen. Maar ook Van Gilse geeft er de voorkeur aan dat pas te doen wanneer zij de productiecapaciteit willen uitbreiden. Aangezien Van Gilse nu al de maximaal toegelaten waarde overschrijdt heeft de gemeente ook daarvoor een hogere waardebesluit genomen en de toegestane hinder verhoogd van 55 naar 57dB(A).

Hoewel de gemeente vergunningverlener is<sup>8</sup> kan de milieuvergunning niet worden aangewend om bedrijven te dwingen tot geluidsreducerende maatregelen aan de bron. Tijdens de planvorming is de geluidscontour van Van Gilse toch iets kleiner geworden omdat het bedrijf in het kader van een nieuwe milieuvergunning zijn uitstoot moest verminderen en de nieuwe luchtzuiveringsinstallatie minder geluid produceert. Vrij onverwacht



heeft een nieuwe techniek hier dus in het voordeel van de gebiedsontwikkeling gewerkt.

Een andere geluidsbron is het RBC-stadion waar eens in de twee weken op vrijdagavonden voetbalwedstrijden worden gehouden. Reductie van deze geluidsbelasting is technisch en financieel niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor geluid veroorzaakt door het spoorwegemplacement.

Omdat het niet was gelukt om meer geluidsruimte te creëren door maatregelen aan de bron, zorgden de beperkingen van de geluidsregelgeving ervoor dat de oplossing gevonden moest worden in de stedenbouwkundige vormgeving, maatregelen aan de woningen zelf, veranderingen in het programma en het oprekken van de milieuruimte. Al bij het structuurplan en het bijbehorende milieuruimteplan was duidelijk dat er aan de zijde van het industrieterrein afschermdende bebouwing nodig zou zijn om de geluidhinder van de daarachter gelegen woningen terug te brengen tot onder de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A).

De situering van twee scholen (VMBO en ROC) en een nieuw stadskantoor aan de oostzijde van het plangebied, zou hierin voorzien. Voor scholen geldt een hogere maximale ontheffingswaarde dan voor woningen (respectievelijk 60dB(A) en 55 dB(A)) en bovendien zijn scholen in de avonduren niet in gebruik. Mocht er wel lesgegeven worden in de avonduren dan zou bepaald worden dat alleen de lokalen aan de geluidsluwe zijde daarvoor mogen worden gebruikt of anders een dove gevel te maken aan de geluidskant. Ook betekent dit een verplichte minimale bouwhoogte voor de afschermdende werking en mag met de bouw van de woningen pas worden begonnen als de afschermdende gebouwen zijn gerealiseerd. Deze realisatie is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Na het structuurplan (2005) is de eerste projectontwikkelaar afgehaakt en is Roosendaal doorgegaan met de projectontwikkelaars Proper Stok en Bouwfonds. De onderhandelingen tussen de gemeente en de projectontwikkelaars om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst op basis van een voor alle partijen aanvaardbaar voorlopig stedenbouwkundig ontwerp voor de woningen en commerciële functies, hebben twee jaar geduurd (2005-2007). In dat proces stond de grondexploitatie en het maximaliseren van de grondopbrengst centraal. Proper Stok kwam met een nieuw stedenbouwkundig plan, Stadsoevers, ontworpen door bureau West 8 met de verwachting dat dit de toekomstige kopers een mooiere woonomgeving zou bieden, wat zich zou vertalen in hogere grondopbrengsten. Dit plan moest opnieuw worden getoetst aan de geluidsnormen. Dat leidde tot aanpassingen in de vorm van dove gevels of vliesgevels en het vermijden van slaapkamers aan de geluidsgevoelige zijde.

De uitkomst van dit iteratieve proces van rekenen en tekenen en toetsen aan de geluidsnormen is een plan dat voor het merendeel van de 900 woningen onder de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder blijft. Voor ongeveer 200 woningen ligt de geluidsbelasting 's nachts tussen de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) en de maximale ontheffingswaarde van 55 dB(A). Voor deze woningen heeft het college van B en W een hogere grenswaarde vastgesteld en kunnen dove gevels worden gebruikt. Echter voor de woningen met uitzicht op de Vliet zou een dove gevel aan de Vlietzijde leiden tot een onaanvaardbaar verlies aan kwaliteit. En zo erg is het volgens het gemeentebestuur ook niet gesteld met het lawaai, aangezien de geluidhinder vooral 's nachts optreedt en bewoners er dus overdag op het balkon en in de buitenruimte rondom de woningen weinig last van hebben.

En dan zijn er nog bovenwoningen die eens in de veertien dagen last hebben van de juichende supporters in het RBC-stadion, maar om daarvoor een dove gevel aan te brengen gaat het gemeentebestuur te ver. Niet bouwen van al deze woningen is uit financieel oogpunt geen optie, want dan mist de gemeente de noodzakelijke grondopbrengsten. Voor deze circa 100 woningen acht het gemeentebestuur het dus verantwoord om een Stap 3-besluit (volgens de Interimwet stad en milieubebating) te nemen, waarmee overschrijding van de maximale grenswaarde van 55 dB(A) wordt toegestaan. Dit dan wel in combinatie met slaapkamers aan de geluidsluwe zijde, extra geluidsisolatie van de geluidsbelaste gevel en balkons met afschermdende glazen constructies. Deze maatregelen zijn vastgelegd in het Bestemmingsplan SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase en in het gelijktijdig met het bestemmingsplan op 12 maart 2009 vastgestelde Stap 3-besluit.

De gekozen oplossing voor de geluidsproblematiek heeft twee grote nadelen. Ten eerste is het resultaat een zeer gedetailleerd bestemmingsplan (verplichte bouwhoogtes van de afschermdende gebouwen, verplichte hoogte waarop dove gevels moeten worden aangebracht, verplichte grondgebonden woningen langs de Vliet, slaapkamers verplicht aan de geluidsluwe zijde). Door het gemis aan flexibiliteit betekent iedere wijziging als gevolg van veranderde (markt)omstandigheden een nieuwe procedure om het plan aan te passen, en dat kost tijd. Dat omstandigheden veranderen tekent zich nu al af. Het draagvlak voor een nieuw stadskantoor brokkelt af en het VMBO zou alleen naar deze locatie komen in combinatie met het stadskantoor. De woningbouw is echter afhankelijk gemaakt van de afschermdende werking van deze gebouwen en dus zijn deze gebouwen vrij gedetailleerd bestemd. Bij de (architectonische) uitwerking van de gebouwen knelt deze detaillering en is

weinig speelruimte om nieuwe wensen van de toekomstige gebruiker in te passen

Ten tweede is het bestemmingsplan door de sterke onderlinge afhankelijkheid van de verschillende planonderdelen zeer kwetsbaar geworden voor beroepen bij de Raad van State. Bovendien is er nog heel weinig ervaring opgedaan met het Stap 3-besluit. Dit maakt beroep bij de Raad van State een aantrekkelijke optie voor tegenstanders van het plan.

Inderdaad zijn de bedrijven Sensus en Van Gilse in beroep gegaan tegen zowel het bestemmingsplan en het exploitatieplan als tegen het Stap 3-besluit, beide vanwege de beperkingen op hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden. Dit betekent een aanzienlijke vertraging van de gebiedsontwikkeling. Op 12 maart 2009 is het Bestemmingsplan SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase vastgesteld. Twee jaar later, op 12 februari 2011, zijn de beroepen behandeld en op 18 mei 2011 heeft de Raad een tussenuitspraak gedaan op grond van de Wet bestuurlijke lus Awb. Deze wet biedt de gemeente de mogelijkheid om onderdelen van het plan te 'repareren' voordat de rechter een definitieve uitspraak doet. De gemeente krijgt negen maanden de tijd om het bestemmingsplan (en het Exploitatieplan West) op elf onderdelen aan te passen. Het Stap 3-besluit op zichzelf houdt overigens in de uitspraak stand. Daarna doet de Raad van State definitief uitspraak. Tot februari 2012 is de gebiedsontwikkeling door de Raad van State stilgelegd. De vertraging door de beroepen bij de Raad van State is dan opgelopen tot drie jaar, en de kans dat de plannen worden vernietigd is nog steeds aanwezig.

### 3.6.5 Overige cases: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn en Oosterpoort, Nijkerk

Bij de cases in Nijkerk en Alphen aan den Rijn doet zich alleen verkeerslawaaï voor; industrielawaai speelt geen rol. Zowel het Plan Oosterpoort in Nijkerk als het plan Centrum Lage Zijde in Alphen betreffen reconstructies van een verouderd woon-winkelgebied in het centrum van de stad. In beide gevallen worden woningen gebouwd die door de nabijheid van een drukke verkeersweg meer lawaaï ondervinden dan de Wet geluidhinder toestaat. Beide gemeenten hebben een Besluit hogere waarden genomen om overschrijding van de voorkeursgrenswaarden uit de wet toe te staan.

In Alphen gaat het om de Thorbeckelaan die als gevolg van een nieuw verkeers- en vervoersplan meer verkeer te verwerken krijgt. Verouderde corporatiewoningen langs deze weg worden afgebroken en om onder de grenswaarde te blijven op grotere afstand van de weg teruggebouwd. Deze woningen krijgen een geluidswerende gevel en geluidsluwe buitenruimten. De woningen die blijven staan, krijgen een geluidswerende gevel. Ook legt de gemeente waar mogelijk stil asfalt. Omdat de gemeente

een flexibel bestemmingsplan had gemaakt met globale eindbestemmingen, waarop de gebouwen nog niet zijn ingetekend, is met het Besluit hogere waarden op safe gespeeld: er is voor veel meer plekken een hogere waarde aangevraagd dan voor de toenmalige plannen nodig zou zijn en ook voor het maximale aantal woningen dat het bestemmingsplan mogelijk maakt.

In Nijkerk gaat het om de woningen boven de nieuwe supermarkt, gelegen aan een drukke rotonde. Deze woningen krijgen verplicht een slaapkamer aan de geluidsluwe kant en ook hier legt de gemeente stil asfalt. Deze woningen ondervinden echter ook geluidhinder van de bevoorrading van de supermarkt. Om dat probleem op te lossen is in het ontwerp ervoor gekozen om het laden en lossen inpandig te laten plaatsvinden. De buurman van de supermarkt is bij de Raad van State in beroep gegaan tegen het bestemmingsplan, met name vanwege die bevoorrading en de geluidsoverlast die deze buiten de supermarkt volgens hem veroorzaakt. De Raad van State bleek niet overtuigd van de stelling van de gemeente dat het geluid van op hun beurt wachtende vrachtwagens geen extra geluidhinder zal geven, maar op zal gaan in het overige omgevingsgeluid. Het bezwaar werd daarmee op dat punt gegrond verklaard waardoor een klein deel van het bestemmingsplan werd vernietigd. In beide cases nam het opstellen van het bestemmingsplan anderhalf tot twee jaar in beslag en in die tijd is ook het verkeers- en geluidsonderzoek gedaan. Het beroep in Nijkerk kostte anderhalf jaar proceduretijd en het vernietigde plandeel moet opnieuw in procedure.

## 3.7 Luchtkwaliteit

### 3.7.1 Introductie

De Wet luchtkwaliteit stelt grenswaarden waaraan nieuwe ontwikkelingen moeten worden getoetst. Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn in het bijzonder de grenswaarden voor stikstofdioxide (jaargemiddelde) en fijn stof (jaar- en daggemiddelde) rondom wegen relevant. Voor de haven- en industriegebieden, zoals de Houthaven, Spoorhaven en Hart van Zuid zijn ook de grenswaarden voor andere stoffen, die veroorzaakt worden door uitstoot van bedrijven, relevant. In alle cases is onderzoek gedaan naar luchtkwaliteit. Op de casus in Amsterdam na heeft dat onderzoek echter geen noemenswaardige invloed gehad op de procesduur. De vertraging is vooral veroorzaakt doordat de regelgeving rondom luchtkwaliteit in opkomst en sterk aan verandering onderhevig was.

### 3.7.2 De Houthaven, Amsterdam

In de Houthaven heeft de regelgeving omtrent de luchtkwaliteit de procesduur beïnvloed. Dit kwam vooral

doordat de regelgeving ervan in opkomst was en sterk aan verandering onderhevig was (zie hoofdstuk 2). Regelmatig moest er bij de plannen rekening worden gehouden met de veranderende regels en bestond er onzekerheid over hoe die regels door de Raad van State zouden worden uitgelegd.

Ook wordt het rekenmodel en de zogenoemde achtergrondwaarden voor luchtkwaliteit (de hoeveelheid fijn stof die van 'nature' op een bepaalde locatie in de lucht aanwezig is) jaarlijks aangepast. Hetzelfde geldt voor de veranderingen in de verkeersprognoses, ook deze leiden tot aanpassingen van de modelberekeningen voor luchtkwaliteit. Dergelijke veranderingen hebben in De Houthaven effect gehad op het proces van rekenen en tekenen; ze leidden tot een toename van iteraties.

Hoewel de regelgeving omtrent de luchtkwaliteit (met name de nieuwigheid van de regels) de procesduur in de Houthaven heeft beïnvloed, is de invloed van deze regels wel kleiner geweest dan voor geluid. Anders dan geluid is luchtkwaliteit geen grond geweest waarop het bestemmingsplan de Houthaven bij de Raad van State is vernietigd. Het onderzoek naar de gevolgen van de gebiedsontwikkeling voor de luchtkwaliteit heeft dan ook niet op dezelfde uitgebreide wijze plaatsgevonden als bij geluid (zie vorige paragraaf).

Aanvankelijk leken de luchtkwaliteitsregels niet alleen invloed te hebben op de procesduur, maar ook op het planontwerp van de Houthaven. Er werd van uitgegaan dat ondertunneling van de drukke doorgangsweg Spaarndammerdijk/Tasmanstraat noodzakelijk zou zijn. Na diverse modelberekeningen bleek echter dat de tunnel vanwege de luchtkwaliteit niet per se noodzakelijk was. Twee gescheiden rijbanen zouden volstaan voor een betere luchtkwaliteit. Toch is de tunnel onderdeel gebleven van het plan.<sup>9</sup> Een belangrijke ruimtelijke opgave was namelijk het opheffen van de barrière tussen de (bestaande) Spaarndammerbuurt en de Houthaven. De ondertunneling bood de mogelijkheid de bovenkant van de tunnel in te richten als een stadspark voor zowel de nieuwe als de oude buurt.

### 3.7.3 Overige cases: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn; Hart van Zuid, Hengelo; Oosterpoort, Nijkerk; SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal

In alle vier de cases is luchtonderzoek uitgevoerd, maar nergens bleken de grenswaarden voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) overschreden te worden. De planontwikkeling kon dus gewoon doorgaan en de regelgeving omtrent luchtkwaliteit heeft niet voor vertraging gezorgd.

Bij de gebiedsontwikkeling in Alphen aan den Rijn en Nijkerk was de zorg een mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van meer verkeer. Er zijn dus alleen berekeningen gedaan voor de verkeersgerelateerde vervuilende stoffen stikstofdioxide en fijn stof. Alle andere stoffen uit de Wet luchtkwaliteit zijn buiten beschouwing gelaten.

In Alphen aan den Rijn is voor het berekenen van het wegverkeer gebruik gemaakt van de verkeersmilieukaart van de gemeente, die op basis van de situatie in 2007 prognoses bevat voor 2020. Op grond van het nieuwe verkeers- en vervoersplan dat de gemeente Alphen in 2009 heeft opgesteld, wordt er een toename van het verkeer verwacht. Uit de berekeningen is echter gebleken dat de grenswaarden uit de Wet luchtkwaliteit nergens in het plangebied zullen worden overschreden.

Ook in het plan Oosterpoort in Nijkerk blijkt dat ten aanzien van luchtkwaliteit de grenswaarden van de verschillende stoffen in 2007, 2010 en 2020 niet worden overschreden ten gevolge van het verkeer op de wegen rondom het plangebied.

In Hengelo en Roosendaal kan niet alleen verkeer, maar ook de aanwezige bedrijvigheid voor luchtvervuiling zorgen. Uit het luchtonderzoek van adviesbureau Arcadis (2006), dat voor het project Hart van Zuid in Hengelo is uitgevoerd, bleek dat er in zowel de huidige als de toekomstige situatie langs de wegen in en om het plangebied geen overschrijdingen zullen optreden van de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) uit het Besluit luchtkwaliteit (uit 2005). Ook na de wijzigingen in de luchtkwaliteitseisen van de Wet milieubeheer, die op 15 november 2007 in werking trad, bleken deze conclusies nog steeds te kloppen. Omdat in Hengelo de toets aan de normen voor verkeer geen enkele overschrijding oplevert, acht de gemeente voldoende gemotiveerd dat aan de normen met betrekking tot luchtverontreiniging (dus ook luchtverontreiniging door bedrijven) is voldaan.

Ook uit de luchtonderzoeken die Roosendaal in het kader van de gebiedsontwikkeling SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase heeft laten doen, blijkt dat nergens in het plangebied of in de omgeving van het plangebied overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit dreigt. Ook de huidige luchtkwaliteit op het industrieterrein vormt geen belemmering voor de ontwikkeling tot woningbouwlocatie. Het onderzoek naar de luchtkwaliteit heeft de gebiedsontwikkeling niet opgehouden.

## 3.8 Externe veiligheid

### 3.8.1 Introductie

Alle onderzochte cases kregen te maken met externe veiligheidsrisico's. De nabijheid van spoor en bedrijven in combinatie met de plannen voor woningbouw en scholen maakt het ingewikkeld de risico's in te schatten. De risicoberekeningen zijn soms lastig omdat de regelgeving ten aanzien van de rekenmethode af en toe verandert en de uitkomst niet eenduidig is.

De uitkomsten van het risico-onderzoek kunnen verschillende consequenties hebben. Als het groepsrisico niet toeneemt en het plaatsgebonden risico blijft binnen de norm, dan is er niets aan de hand. Pas als er door het plaatsgebonden risico inrichtingen uit (de nabijheid van) het plangebied moeten worden verwijderd, neemt de complexiteit toe. In zo'n geval moet er draagvlak worden verworven, en soms is subsidie van het Rijk onontbeerlijk – bij grote verplaatsingen van risicovolle bedrijven wanneer de kosten niet betaald kunnen worden uit de grondexploitatie.

### 3.8.2 De Houthaven, Amsterdam

Voor externe veiligheid is onderzoek gedaan naar risicobronnen binnen en buiten het plangebied van de Houthaven. Het plan bleek buiten het invloedsgebied van het chemisch bedrijf Chemtura te liggen.

Binnen het plangebied moest de gemeente alleen rekening houden met de risicocontour van een tankstation met een LPG-installatie. In het bestemmingsplan werd vastgelegd dat het uitwerkingsplan voor de woningen binnen de cirkel van het tankstation mocht worden vastgesteld na afloop van de huurovereenkomst. De daadwerkelijke bouw van kwetsbare functies is echter ook gekoppeld aan de eis dat het tankstation echt verdwenen is. Dit bleek lastig.

De gemeente wilde dat het tankstation het gebied zou verlaten en zegde daartoe de huur op. Maar het opzeggen van huur is niet voldoende om het bedrijf te dwingen te stoppen met zijn activiteiten; daarvoor is ook een ontruimingsbevel van de rechter nodig. Het bedrijf moet dan een alternatief worden geboden of de gemeente moet bewijzen dat ze de locatie nodig heeft. Aanvankelijk maakte de eigenaar van het tankstation bezwaar tegen het plan. Beroep bij de Raad van State kon worden voorkomen doordat de gemeente tijdig een alternatieve locatie aanbood.

Tijdens het maken van de derde versie van het bestemmingsplan voor de Houthaven is besloten om de ondertunneling van de Spaarndammerdijk/Tasmanstraat in een eigen bestemmingsplan vast te leggen, los van het bestemmingsplan voor het woongebied. Ook het tankstation maakt onderdeel uit van dit aparte bestemmingsplan ('De Houthaven-Dijkpark en Tunnel').

Reden om het bestemmingsplan op te knippen was risicominimalisatie. Op het gebied van veiligheid geldt voor de tunnels bijvoorbeeld een geheel eigen regime; het bestemmingsplan voor de gehele Houthaven werd daarmee niet verzwaaard met mogelijke bezwaren tegen de (on)veiligheid van de tunnel.

### 3.8.3 Hart van Zuid, Hengelo

De regelgeving met betrekking tot externe veiligheid heeft bij aanvang van het project een sterke invloed gehad op het plan Hart van Zuid. Door de aanwezigheid van de Akzo-chloorfabriek ten zuiden van het plangebied en het vervoer van chloor en LPG (wat een zeer gevaarlijk combinatie is) over het spooreplacement aan de noordkant zou het groepsrisico dusdanig toenemen dat herontwikkeling aanvankelijk onverantwoord was. De verplaatsing van de Akzo-fabriek van Hengelo naar het noorden van het land, waarvoor na twee jaar overleg in 2002 een convenant werd gesloten tussen het toenmalige ministerie van VROM en Akzo Nobel<sup>10</sup>, was dan ook cruciaal voor het mogelijk maken van de gebiedsontwikkeling. Het Rijk heeft voor de verhuizing van de chloorfabrieken naar Delfzijl een subsidie van 65 miljoen euro verleend. Zelf zal Akzo Nobel 160 miljoen euro betalen. Om deze subsidie te kunnen verlenen heeft het Rijk toestemming moeten vragen aan de Europese Commissie.

Vanwege het transport van andere gevaarlijke stoffen (zoals LPG) over het spoor en het rangeren met deze gevaarlijke stoffen bleef het spooreplacement weliswaar een persoonsgebonden risicocontour houden, maar deze contour lag niet over het plangebied en vormde dus geen belemmering voor de gebiedsontwikkeling. Het groepsrisico daarentegen nam wel toe, omdat door de voorgenomen ontwikkelingen van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten (zoals woningen, scholen en kantoren) het aantal personen in het invloedsgebied van het emplacement en van het doorgaande spoor toeneemt<sup>11</sup>. De aanwezige risicovolle inrichting (lees: het spooreplacement) en het groepsrisico maken wel dat er bij de planuitwerking extra aandacht moet worden gegeven aan het bestrijden van calamiteiten (het opstellen van vluchtroutes en het nemen van maatregelen om de zelfredzaamheid van bewoners te bevorderen), maar dit is onderdeel van het gewone planontwerp en valt goed te beheersen binnen de normale proceduredtijd.

### 3.8.4 Oosterpoort, Nijkerk

Bij Oosterpoort speelde het dossier externe veiligheid in eerste instantie geen rol van betekenis. Uit de gedane onderzoeken bleken geen risico's die de planontwikkeling in de weg zouden kunnen zitten. Hiermee leek het dossier externe veiligheid onderzocht te zijn. Echter, in 2008 wijst

een burger op de mogelijkheid van een onontpofte vliegtuigbom in het plangebied. Het lopende bodemonderzoek is daarop meteen stilgelegd. Er werd geen bom gevonden, maar in het hele plangebied bestond het gevaar van niet ontpofte granaten in verband met het luchtafweergeschut dat daar in de Tweede Wereldoorlog had gestaan. De gemeente heeft extra historisch en specifiek detectieonderzoek gedaan naar explosieven. Er wordt nog een risicokaart gemaakt van het plangebied en afgesproken is dat op de risico-plekken eerst nader detailonderzoek plaatsvindt voordat het bodemonderzoek vervolgd kan worden. Bij het bouwrijp maken gaat de gemeente nogmaals detecteren nadat de bovenste laag eraf is. Het explosievenonderzoek heeft de planvorming tot nog toe niet vertraagd.

### 3.8.5 Overige cases: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn; SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal

De gebiedsontwikkeling Centrum Lage Zijde in Alphen aan den Rijn beoogt herontwikkeling van het verouderde stadscentrum. Een vuurwerkverkooppunt in het gebied is vertrokken en er mag vervolgens volgens het plan geen nieuwe komen. Buiten het plangebied bevindt zich het bedrijf Helm Chemicals waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen en dat een groepsrisico vormt voor het plangebied. Het groepsrisico blijft echter, ook met de nieuwe ontwikkelingen, onder de oriëntatiewaarde en vormt dus geen beperking voor de gebiedsontwikkeling.

Het ontwikkelingsgebied SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase ligt langs de spoorlijn en naast een spoorwegemplacement voor goederenoverslag. Over het spoor worden gevaarlijke stoffen vervoerd, maar in het plangebied wordt de grenswaarde voor het persoonsgebonden risico niet overschreden. In het plangebied liggen drie aardgas-transportleidingen waarvan er een zal worden verlegd. In beide gemeenten acht het college van B en W het groepsrisico aanvaardbaar. De resultaten van het onderzoek naar externe veiligheid hebben dus niet geleid tot meer complexiteit en extra proceduretijd.

## 3.9 Overige dossiers: geur, licht, water

### 3.9.1 Introductie

Soms worden gemeenten en ontwikkelaars bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling geconfronteerd met nog andere omgevingsfactoren – die niet zijn vastgelegd in uitgebreide regelgeving, maar waar wel rekening mee moet worden gehouden vanuit een oogpunt van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Dit kan ook proceduretijd kosten. In twee van de onderzochte

cases, Roosendaal en Amsterdam trad geurhinder op. Amsterdam had daarnaast ook te maken met lichthinder afkomstig van bedrijven en ladende en lossende schepen. Daarnaast moeten gemeenten hun plannen met een gebiedsontwikkeling erin laten beoordelen door de waterbeheerder, via de watertoets. Uitvoering van de adviezen leidde nergens tot een iteratief proces waarbij het plan herhaaldelijk moest worden aangepast.

### 3.9.2 De Houthaven, Amsterdam

Door de ligging van de Houthaven naast het Westelijk Havengebied had het plangebied te maken met geurhinder en lichthinder. Er is geen regelgeving die bepaalt welke mate van geur- of lichthinder acceptabel is, maar voor een ‘goede ruimtelijke ordening’ is het belangrijk er wel rekening mee te houden. In het convenant (zie ook de paragraaf over geluid) met bedrijven zijn afspraken gemaakt om lichthinder te voorkomen. Bronmaatregelen ten aanzien van het licht dat afkomstig is van schepen, zijn hier niet mogelijk. De industrievereniging ORAM is lang van mening geweest dat er in het plan onvoldoende rekening is gehouden met lichthinder. Aanvankelijk heeft ze bezwaar gemaakt bij de Raad van State. Maar nog voor de zitting is na nieuwe onderhandelingen met de industrievereniging het bezwaar ingetrokken. Het Stadsdeel Westerpark heeft verplicht dat in de erfpacht- en koopcontracten expliciet wordt opgenomen dat de potentiële kopers en huurders, naast overige milieuaspecten, ook te maken kunnen krijgen met lichthinder in het havengebied. Dit is tevens in het convenant opgenomen dat de drie bezwaarmakende bedrijven en de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de stadsdelen Amsterdam-Noord en Westerpark hebben afgesloten. Met behulp van een kettingsbeding zullen ook opvolgende kopers en huurders hieraan moeten voldoen. Bovendien wordt aan de architect van de woningen gevraagd eventuele lichthinder via het ontwerp op te lossen.

De onderhandelingen met ORAM om een beroep bij de Raad van State te voorkomen, hebben dus in het voortraject extra proceduretijd gekost, maar hebben wel het beroep weten te voorkomen.

In het verleden was voor een eerdere versie van het bestemmingsplan (“Wooneilanden de Houthaven”) al een geuronderzoek uitgevoerd. Voor het bestemmingsplan van de Houthaven is nog een telefonisch leefbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Uit dat onderzoek bleek dat de geurhinder in de loop van de jaren in het gebied was afgenomen. Verder bood het onderzoek voldoende handvatten om te motiveren dat de geursituatie acceptabel was. Dit onderzoek en de motivatie liepen parallel aan de andere onderzoeken en planactiviteiten en leidden dus niet tot extra proceduretijd.

### 3.9.3 SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase, Roosendaal

In het plangebied SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase ligt een oliebedrijf. Dit bedrijf veroorzaakt ernstige stankhinder in het hele plangebied, die met maatregelen aan de bron niet kan worden opgelost. De enige mogelijkheid voor gebiedsontwikkeling is dus het uitkopen van het oliebedrijf. De kosten bedragen 12,5 miljoen euro. De gemeente Roosendaal heeft hiervoor van het Rijk een subsidie van 9 miljoen euro gekregen. November 2009 hebben gemeente en bedrijf een definitief akkoord gesloten over verplaatsing van het bedrijf naar het bedrijventerrein Borchwerf Noord, ook in Roosendaal. Op de plaats van het oliebedrijf komen een bestuurscentrum/stadskantoor en een VMBO-school. Om twee redenen is dit akkoord een belangrijke stap in de gebiedsontwikkeling van SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase. Ten eerste vormt deze nieuwe bebouwing de voorwaarde voor de bouw van het merendeel van de 900 woningen, aangezien deze woningen daardoor worden afgeschermd van industrielawaai. Ten tweede maakt het voor de verkoopbaarheid van de woningen en dus voor de grondopbrengsten van het plan veel uit of de woningen tegenover deze locatie uitkijken op olietanks of op een stadskantoor en een school.

Aangrenzend aan het ontwikkelingsgebied ligt het voedingsmiddelenbedrijf Sensus. Voor zijn milieuvergunning moet dit bedrijf ervoor zorgen dat vanaf 2009 de geurbelasting van het bedrijf voldoet aan de richtwaardecontour. Vergunningverlener is de provincie. Een klein deel van het plangebied valt dan nog steeds binnen de contour, maar daar zijn geen woningen gepland, alleen kantoren, scholen en een sporthal. Voor deze functies acht het gemeentebestuur de geurbelasting aanvaardbaar. Bovendien treedt de geur maar enkele maanden per jaar op. Sensus wil zijn productiecapaciteit echter verhogen en zou dan niet meer kunnen voldoen aan de geurcontour van 2009, waar de gebiedsontwikkeling SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase op afgestemd is.

De gemeente beoordeelt de aanvaardbaarheid van een eventuele verhoging van de geurbelasting aan de hand van de situatie van de bestaande woningen in het plangebied. Is de geurbelasting voor deze woningen aanvaardbaar dan zal dat ook gelden voor de nieuwe woningen. De bouw van nieuwe woningen vormt volgens de gemeente dus geen extra belemmering voor de uitbreiding van Sensus. Het bedrijf is het met deze redenering niet eens en is in beroep gegaan tegen het bestemmingsplan bij de Raad van State. Sensus verzoekt om een hogere grenswaarde, mede omdat door veranderde productieomstandigheden de geurhinder, volgens eigen zeggen, is verminderd. Twee jaar later, op 12 februari 2011, zijn de beroepen tegen SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase behandeld en op 18 mei 2011 heeft de Raad een tussen-uitspraak gedaan op grond van de Wet bestuurlijke lus Awb. De

gemeente krijgt negen maanden de tijd om het bestemmingsplan (en het Exploitatieplan West) op elf onderdelen aan te passen. Een van die aanpassingen betreft het verbeteren van de motivatie om nadere eisen te stellen aan gebouwen gelet op de geuroverlast. Tot februari 2012 is de gebiedsontwikkeling door de Raad van State stilgelegd. De vertraging door de beroepen bij de Raad van State is dan opgelopen tot drie jaar en de kans dat de plannen worden vernietigd is nog steeds aanwezig.

Het ontwikkelingsgebied SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase heeft een natuurlijke afwatering via de Vliet en de (deels gedempte) Molenbeek. In de nieuwe plannen krijgt de Molenbeek een nieuwe loop en een beeldbepalende rol in de nieuwe woonwijk Stadsoevers. In de aanloop naar het bestemmingsplan heeft de gemeente overleg gevoerd met het Waterschap Brabantse Delta in het kader van de verplichte waterparagraaf in het bestemmingsplan. Stadsoevers sluit goed aan op het beleid van het waterschap om de rechtgetrokken Molenbeek weer meer te laten meanderen. De opmerkingen van het waterschap zijn meegenomen in de planvorming.

### 3.9.4 Overige cases: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn; Oosterpoort, Nijkerk; Hart van Zuid, Hengelo

Zowel Centrum Lage Zijde in Alphen als Oosterpoort in Nijkerk hebben tot doel het verouderde stadscentrum te herontwikkelen. Voor beide plannen heeft het overleg met de waterbeheerder in het kader van de watertoets geleid tot extra eisen.

Een van de ruimtelijke opgaven van de herontwikkeling in Alphen was een beter gebruik van de kwaliteit van waterlopen. Daarom zal de Kromme Aar worden verbreed en weer een monding in de Oude Rijn krijgen. Ook komt er een extra gracht als afscheiding tussen het woongebied en het winkelgebied. Deze maatregelen passen in het beleid van het hoogheemraadschap Rijnland. Bovendien heeft het waterschap verzocht om verbreding van een reeds bestaande waterloop in het plangebied.

Alphen heeft voor het centrum een flexibel bestemmingsplan met globale eindbestemmingen, waarop de watergangen nog niet zijn ingetekend; daardoor leidt planaanpassing vanwege de watertoets niet tot tijdsverlies door een nieuwe bestemmingsplanprocedure. In Nijkerk heeft waterschap Vallei & Eem verzocht om extra geo-hydrologisch onderzoek naar de barrièrewerking van de parkeerkelder op de grondwaterstromen. Uit onderzoek uitgevoerd van mei tot augustus 2008 bleek dat de parkeerkelder geen effect heeft op de waterstromen. De watertoets heeft dus niet geleid tot vertraging van de planontwikkeling.

Ook in het plan Hart van Zuid in Hengelo is water, op advies van het waterschap Regge en Dinkel, in een vroeg

stadium van het planproces gebruikt om kwaliteit toe te voegen aan de stedenbouwkundige opzet, door het water zichtbaar en beleefbaar te maken. Afspraken over duurzaam omgaan met water zullen resulteren in vier projecten in Hart van Zuid, onder andere de nieuwe Berflobeek en een retentievijver (om water in het gebied vast te houden) in Lansinkveld. Dit alles heeft echter geen grote invloed gehad op de proceduretijd.

bedrijf met een risicocontour, maar die was vooral van invloed op de bestaande situatie en niet zozeer op de nieuwe situatie. Ook was er nog een LPG-tankstation in de aangrenzende woonwijk Berflo Es, binnen het invloedsgebied zijn echter geen objecten gepland waar mensen verblijven.

### Noten

- 1 De provincie Overijssel, het Oversticht en de (toenmalige) Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschappen en Monumenten (RACM, inmiddels de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed).
- 2 Een bijkomend voordeel van deelname aan dit saneringsfonds voor grondeigenaren en veroorzakers van de verontreiniging, is dat de kosten lager zijn dan de kosten die zij zouden moeten maken als zij deze sanering zelf zouden uitvoeren. Door de integrale aanpak valt immers een grotere efficiëntie te behalen.
- 3 Het ging hierbij om de eis dat bij het toelaten van een hogere waarde geluid er ook altijd (ook als nog niet het hele plan gerealiseerd was) de woning een stille zijde moest hebben. Deze eis is later, met een wijziging van het gemeentelijk geluidbeleid komen te vervallen.
- 4 Dit beleid was gebaseerd op een combinatie van de bereikbaarheid van een locatie per auto en/of openbaar vervoer en de bestemming. Het beleid was een lokale invulling van het nationale ABC-locatiebeleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988).
- 5 Geregeld via het in 2007 opgerichte Platform voor Bedrijven en Kantoren (PlaBeKa), het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam moet goedkeuring verlenen voor het opnemen van de functie 'kantoor' in een bestemmingsplan.
- 6 Zo zijn met Siemens afspraken gemaakt over het sluiten van ramen tijdens testactiviteiten van de compressoren (die twaalf keer per jaar worden getest en dan voor geluidsoverlast zorgen).
- 7 Dit gebied was ooit door Stork aangekocht als uitbreidingsruimte, maar is tot op heden niet gebruikt.
- 8 Dit is gedelegeerd aan de Regionale milieudienst West-Brabant (RMD). Roosendaal is één van de acht gemeenten die gebruik maken van deze gemeenschappelijke ambtelijke dienst.
- 9 Al is later wel besloten een apart bestemmingsplan te maken voor de tunnel en het dijkpark.
- 10 In 2002 sloten het ministerie van VROM en AKZO Nobel een convenant om het transport van Chloor door Twente te minimaliseren. In dit convenant hebben de partijen afgesproken dat vanaf 2006 AKZO Nobel in Hengelo geen chloor meer zal produceren, waardoor er ook geen rangeeractiviteiten met chloor meer zullen plaatsvinden.
- 11 Naast het spoorwegemplacement bevinden zich nog twee andere risicovolle inrichtingen, maar die beïnvloeden de ontwikkelingen in het Hart van Zuid niet. Zo was er nog een

# Het formele traject

In de vorige hoofdstukken is het traject dat voorafgaat aan het bestemmingsplan beschreven. In dit hoofdstuk richten we ons op het formele traject, dat wij opdelen in twee fasen. De eerste fase start bij de ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan of de ontwerp-omgevingsvergunning/het ontwerpprojectbesluit, beide bedoeld om af te wijken van het bestemmingsplan<sup>1</sup>, en eindigt bij vaststelling van één van beide. Fase twee is, eventueel, de fase van beroepsprocedures na vaststelling van het bestemmingsplan. We kijken naar het aantal beroepsprocedures, de procesduur, maar ook dieper naar het effect van omgevingsrechtelijke bepalingen op beroepsprocedures. Het gaat hier specifiek om luchtkwaliteit, geluidhinder, externe veiligheid, flora en fauna en archeologie en bodemkwaliteit.

In dit hoofdstuk maken we voor een belangrijk deel gebruik van de informatie die is verzameld in het kader van de ex-durante evaluatie Wro.<sup>2</sup> Daarnaast is aanvullende informatie verzameld om het effect van sectorale wetgeving op beroepsprocedures te kunnen bepalen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de uitsprakenbank die de Raad van State bijhoudt van alle beroepsprocedures.

## 4.1 Planologische procedures

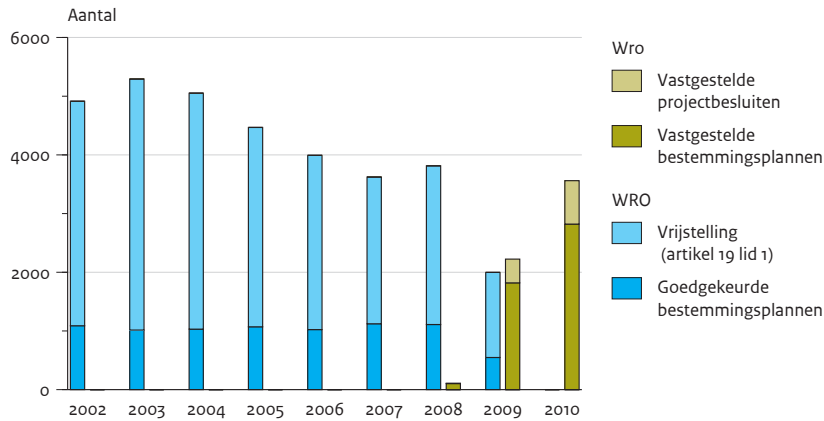
### 4.1.1 Gebruik van planologische bevoegdheden

Figuur 4.1 laat de verhouding zien tussen verschillende juridisch-planologische planfiguren. Het projectbesluit is met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 opgegaan in de omgevingsvergunning (artikel 2.10 Wabo). Maar in 2010 was er nog geen enkele vastgesteld; wel waren er negen ontwerpomgevingsvergunningen ter inzage gelegd. Inmiddels zijn er in 2011 al wel een aantal omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan verleend.

Verder is te zien dat het projectbesluit aan populariteit won, niet alleen in absolute zin, ook in relatieve. Was de verhouding projectbesluit : bestemmingsplan in 2009 nog 1 : 4,5; in 2010 was dat 1 : 3,8 en in de eerste twee maanden van 2011 was de verhouding projectbesluit/omgevingsvergunning : bestemmingsplan zelfs 1 : 2. In de ex-durante evaluatie (PBL 2010) wezen we op het grote nadeel dat projectbesluiten in principe binnen een jaar na het onherroepelijk worden moesten worden opgevolgd door de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan, anders mochten er geen leges meer worden geïnd. Het dubbele werk en de legessanctie weerhielden veel gemeenten ervan om van het projectbesluit gebruik te maken. Met de komst van de Crisis- en Herstelwet op 31 maart 2010 is die verplichting komen te vervallen. Dit gekoppeld aan de reeds bestaande mogelijkheid om de bevoegdheid van de gemeenteraad



**Figuur 4.1**  
**Aantal bestemmingsplannen en projectprocedures onder WRO en Wro**



Bron: provincies, Staatscourant; bewerking PBL<sup>3</sup>

**Tabel 4.1**  
**Procesduur in weken van planologische procedures onder de Wro 2008-2011**

| Planfiguur                         | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* | Gemiddeld |
|------------------------------------|------|------|------|-------|-----------|
| Bestemmingsplan                    | 14,5 | 19,1 | 20,6 | 19,3  | 19,9      |
| Projectbesluit/omgevingsvergunning | 9,2  | 12,3 | 14,3 | 13,2  | 13,5      |
| Gemiddeld                          | 12,2 | 17,9 | 19,3 | 17,4  | 18,6      |

Bron: Staatscourant; bewerking PBL

\* Het jaar 2011 betreft slechts de maanden januari en februari.

om het afgeven van een omgevingsvergunning te delegeren aan het college van B en W<sup>4</sup> maken de omgevingsvergunning een aantrekkelijk alternatief.

#### 4.1.2 Procesduur planologisch besluit

Bij de procesduur van het planologisch besluit gaat het om de tijd die verstrijkt tussen het ter inzage leggen van het besluit en de uiteindelijke vaststelling door het bevoegd gezag.

Na de eerste anderhalf jaar was de gemiddelde procestijd voor het bestemmingsplan 19 weken, tegen 12 voor het projectbesluit, hetgeen het gemiddelde op 17 weken bracht (PBL 2010). Inmiddels, ruim een jaar later, zien we dat de gemiddelden naar boven toe moeten worden bijgesteld (zie tabel 4.1). Het bestemmingsplan neemt gemiddeld 20 weken in beslag daar waar het projectbesluit 13,5 weken kost. Het totale gemiddelde komt hiermee op ruim 18,5 weken. Dit is nog altijd ruim sneller dan de bestemmingsplanprocedure onder de oude WRO (van 46 weken) (PBL 2010).

De hogere gemiddelde procestijden worden veroorzaakt doordat bij onze eerdere meting over 2008-2009 de langere/complexere plannen nog niet konden worden

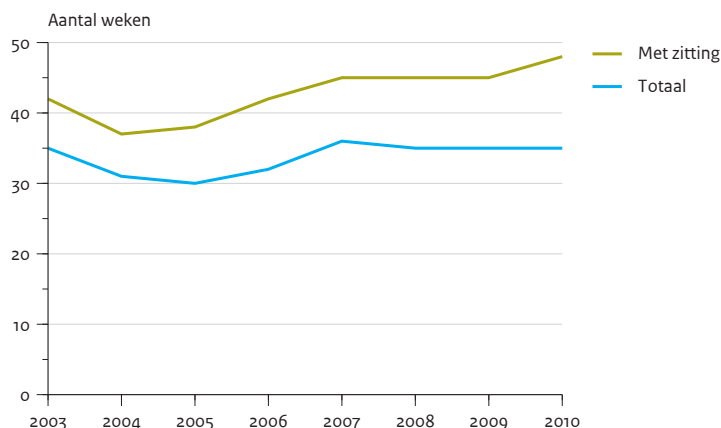
meegenomen. Verwacht mag worden dat het totale gemiddelde echter weer zal dalen omdat, zoals eerder is gezegd, door toedoen van de Crisis- en herstelwet het aantal projectbesluiten/omgevingsvergunningen ten opzichte van het bestemmingsplan is toegenomen. Deze hebben gemiddeld een veel snellere doorlooptijd dan het bestemmingsplan doordat ze zijn gedelegeerd aan het college van B en W.

## 4.2 Beroepsprocedures

Bij de beroepsprocedures richten we ons alleen op beroep tegen het bestemmingsplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen projectbesluiten en omgevingsvergunningen is, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb), beroep mogelijk bij twee instanties. De eerste instantie is de rechtbank, de tweede de Raad van State. Van de eerste is geen landsdekkend databestand beschikbaar. Daar komt bij dat voor de meer complexe gebiedsontwikkelingen toch eerder wordt gekozen voor het bestemmingsplan. Ook in ons casuonderzoek zien we alleen deze planvorm terugkeren (hoofdstuk 2).

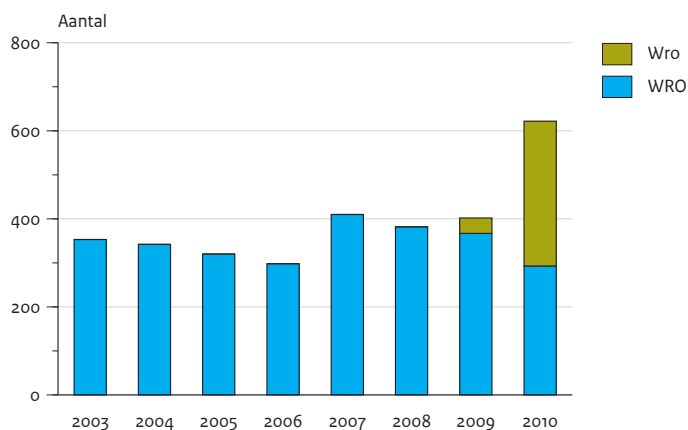
**Figuur 4.2**  
**Doorlooptijd beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen**

Van beroep tot uitspraak



Bron: Raad van State, jaarverslagen 2003-2010; bewerking PBL

**Figuur 4.3**  
**Aantal uitspraken over bestemmingsplannen door Raad van State**



Bron: Raad van State; bewerking PBL

#### 4.2.1 Procesduur beroepszaken

In de ex-durante evaluatie Wro (PBL 2010) is een grafiek opgenomen met de gemiddelde procedureduur van beroepszaken tegen bestemmingsplannen (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Deze figuur is nu aangevuld met de data voor 2010 op basis van het jaarverslag van de Raad van State voor dat jaar (zie figuur 4.2).

Opvallend is de geleidelijke toename van de duur die een gemiddeld bestemmingsplan bij de Raad van State in behandeling is. In 2010 duurde een uitspraak met zitting gemiddeld 48 weken, wat gemiddeld drie weken langer is

dan in de periode 2007-2009, maar nog altijd binnen de termijn van een jaar zoals gesteld in de Wro (artikel 8.2 lid 3 Wro). Zeer waarschijnlijk heeft de stijging te maken met de enorme toename van het aantal beroepszaken, zoals in figuur 4.3 is te zien.

#### 4.2.2 Aantallen beroepszaken

In lijn met de ex-durante evaluatie Wro nemen we ook het aantal beroepszaken mee. In figuur 4.3 is te zien dat het aantal beroepszaken sterk is gestegen. Het gaat hier om zaken tegen bestemmingsplannen, die in Kamer 1 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden behandeld.

De komst van de Wro heeft voor veel extra zaken gezorgd. Dit is toe te rekenen aan een aantal categorieën van factoren. De eerste, en vermoedelijk belangrijkste, behelst het wegvallen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten. De bezwaren van belanghebbenden konden onder de oude WRO nog worden meegenomen door de provincie – na vaststelling van het bestemmingsplan kon eenieder die ‘zienswijzen’ bij de raad had ingediend ‘bedenkingen’ indienen bij Gedeputeerde Staten. Nu moeten ze na vaststelling direct in beroep. Dit is volgens de verwachting die wij en verschillende betrokkenen bij de ruimtelijke ordening bij de voorbereiding van de ex-durante evaluatie Wro uitspraken (Buitelaar & Sorel 2009; PBL 2010). Daarnaast moeten provincies, maar ook het Rijk, in voorkomende gevallen zelf in beroep bij de Raad van State, in plaats van het onthouden van goedkeuring.

Daarnaast zijn er in de periode na 1 juli 2008 verhoudingsgewijs meer bestemmingsplannen goedgekeurd dan daarvoor. Dit heeft te maken met het wegvallen van artikel 19 en de relatieve onaantrekkelijkheid van zijn alternatief: het projectbesluit. Daarbij verloopt beroep in eerste instantie via de rechtbank in plaats van direct bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De derde categorie behelst beroepszaken die het gevolg zijn van noviteiten in de Wro. Hierbij moet vooral worden gedacht aan bestemmingsplannen die vergezeld gaan van een exploitatieplan. Een exploitatieplan bevat vele inschattingen van kosten en van inbrengwaarden van de grond. Met name omtrent die laatste kan de nodige discussie ontstaan. Dit is ook gebeurd en heeft geleid tot een aantal beroepszaken.

#### 4.2.3 Omgevingsrechtelijke bepalingen en beroepszaken

In deze paragraaf kijken we hoe de verschillende milieu-dossiers de beroepszaken beïnvloeden. In lijn met de indeling in zes categorieën die we eerder in hoofdstuk 2 en 3 maakten, wordt ook hier ingezoomd op luchtkwaliteit, geluid, flora en fauna, externe veiligheid, archeologie en bodemkwaliteit. Figuur 4.4 geeft een weergave van een analyse die is gemaakt<sup>5</sup> van deze dossiers binnen uitspraken<sup>6</sup> tegen bestemmingsplannen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in de periode 2004 tot 2009.<sup>7</sup> In de figuur is het percentage zaken (van het totaal aantal zaken) te zien waar het specifieke dossier als beroepsgrond werd gebruikt door appellanten. In de grafiek is een uitsplitsing gemaakt naar zaken waarin dat succesvol gebeurde en waarin het beroep op het betreffende dossier ongegrond werd verklaard.<sup>8</sup>

Uit verdere analyse blijkt dat het aantal zaken waarin één of meer van de zes onderzochte dossiers als beroepsgrond voorkomt, ongeveer een kwart uitmaakt van het totaal aantal beroepszaken. In de overige driekwart spelen dus

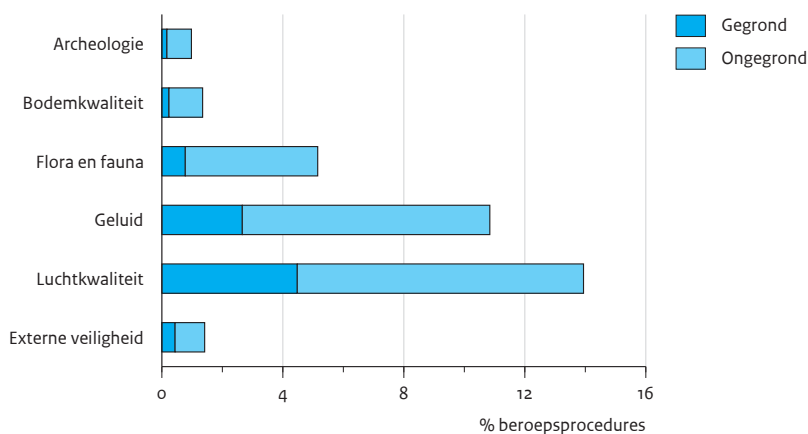
andere argumenten een rol. Hierbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ (artikel 3.1 Wro), oftewel aan een goede afweging van belangen. Deze moet blijken uit de ruimtelijke onderbouwing bij het bestemmingsplan. Verder kan worden gedacht aan het criterium van ‘economische uitvoerbaarheid’ van het bestemmingsplan, aan zaken die samenhangen met de afdeling grondexploitatie van de Wro, maar ook aan andere (woon)milieugerelateerde zaken als trillingen, geurhinder en lichtinval. Overigens geldt dat in de zaken die wij bestudeerd hebben (de 25 procent) deze criteria evenzeer een rol spelen; veelal worden meerdere gronden aangedragen. Dat geldt ook voor de door ons bekeken milieudossiers, bezwaar tegen geluid wordt bijvoorbeeld gecombineerd met bezwaar tegen luchtkwaliteit en bodem. Van de 823 onderzochte zaken zijn er in totaal 292 waarin twee of meer van de genoemde dossiers als beroepsgrond werden gebruikt. Er waren 86 procedures waarin drie of meer van de beroepsgronden werden gebruikt. Vooral geluid en luchtkwaliteit komen vaak in combinatie met elkaar voor; in totaal zijn er 159 zaken waarin zowel de beroepsgronden luchtkwaliteit als geluid werden aangevoerd.

Tegelijk blijkt dat het aanvoeren van de verschillende gronden als argument relatief weinig succes heeft. Dit komt ten eerste omdat het niet gemakkelijk is om effecten op luchtkwaliteit en geluid aannemelijk te maken; dit vergt kennis en kunde. En ten tweede, samenhangend met het eerste, kan het ermee te maken hebben dat appellanten zich verzetten tegen een plan om andere redenen dan milieukwaliteit, maar deze wel aanvoeren als beroepsgrond om het beroep kracht bij te zetten – soms vanuit de gedachte ‘baat het niet dan schaadt het niet’ – zonder de inspanning te leveren die nodig is om het appel aannemelijk te maken.

De dossiers luchtkwaliteit en geluid<sup>9</sup> worden dus in relatief veel zaken gebruikt als beroepsgrond. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat geluid en luchtkwaliteit bij vrijwel elke ruimtelijke ontwikkeling, vooral in relatie tot verkeer, een rol speelt. En het bestaan van archeologische en cultuurhistorische waarden, problemen met externe veiligheid, bedreigde flora en fauna en een gebrekkige bodemkwaliteit<sup>10</sup> heeft juist een meer incidenteel karakter.

Daarnaast is het zo dat de thema’s geluid en luchtkwaliteit mensen direct raken in hun leef- en gezondheidssituatie, of in ieder geval in hun beleving daarvan. Het belang van de bescherming van bijvoorbeeld flora en fauna en archeologische waarden speelt op een ander ruimtelijk schaalniveau dan het specifieke niveau van de woonlocatie. Het verschil tussen luchtkwaliteit en geluid enerzijds en de andere dossiers anderzijds kan wellicht ook worden verklaard vanuit het achterliggende karakter van de

Figuur 4.4  
Gebruik omgevingsrechtelijke bepalingen bij beroepsprocedures, 2004 – 2009



Bron: Raad van State; bewerking PBL

beroepsgronden. Eerder maakten we al het onderscheid tussen dynamische en statische omgevingsrechtelijke bepalingen. Vermindering van luchtkwaliteit en het ontstaan of een toename van geluidhinder worden in de meeste gevallen veroorzaakt door het plan, en zijn specifieke invulling, daar waar de andere zaken – met uitzondering van de bepaling van het groepsrisico bij externe veiligheid – meer exogene variabelen zijn. Niet alleen wordt er vaker een beroep gedaan op luchtkwaliteit en geluid, ook blijkt dat een beroep op beide gronden meer succesvol is. In het geval van luchtkwaliteit en geluid is respectievelijk 32 procent en 23 procent succesvol, tegen 29 procent bij archeologie, 16 procent bij flora en fauna en 15 procent bij bodemkwaliteit. Ook externe veiligheid scoort hoog, zelfs hoger dan geluid, met maar liefst 31 procent. Deze verschillen lijken wederom verband te houden met het onderscheid tussen planafhankelijke en planonafhankelijke kwesties (zie paragraaf 2.4).

Voor luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid moeten vaak prospectieve onderzoeken worden uitgevoerd. Hierin spelen aannames en berekeningen een grote rol. Deze zijn makkelijker aanvechtbaar dan de uitkomsten uit de onderzoeken met betrekking tot flora en fauna, archeologie en bodemkwaliteit. Deze zijn gebaseerd op empirische observaties waarbij de uitkomst vaak dichotoom is: iets is er wel of niet. Dit wil niet zeggen dat er géén beroep mogelijk is tegen dergelijke onderzoeken. Rond flora en fauna is er nog wel eens discussie over het jaargetijde waarin het onderzoek is gedaan; zo zijn vogels in het broedseizoen honkvaster dan daarbuiten.

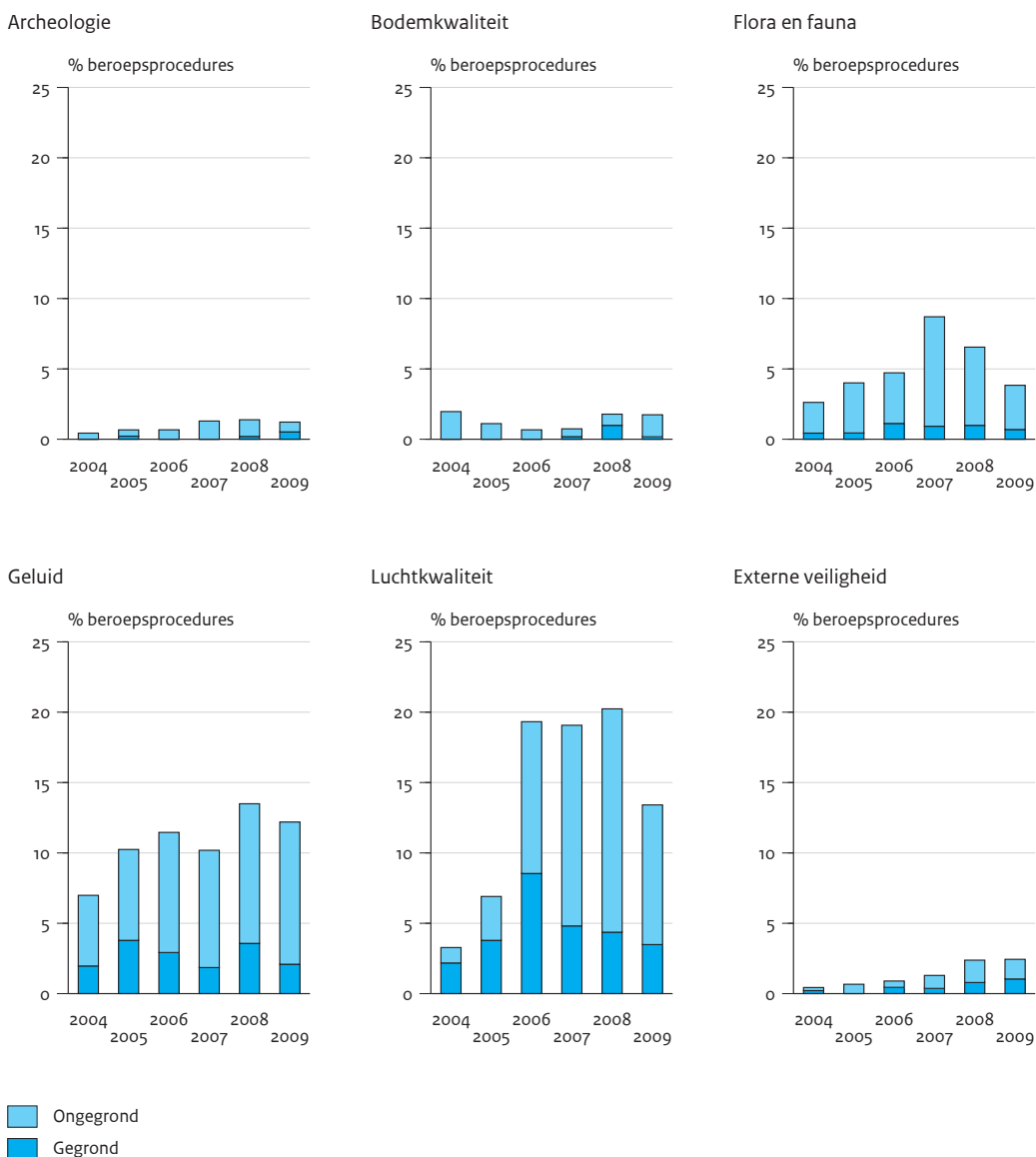
#### 4.2.4 Ontwikkelingen in de zes dossiers

Naast het gemiddeld aantal beroepszaken tegen bestemmingsplannen, hebben we ook gekeken naar de ontwikkeling per dossier (figuur 4.5). Hiermee kunnen we meer zicht krijgen op het belang van wetswijzigingen voor beroepsprocedures. Figuur 4.5 toont dat er binnen de verschillende dossiers soms forse ontwikkelingen zichtbaar zijn in de mate waarin ze worden gebruikt als beroepsgrond tegen bestemmingsplannen. Aangezien in sommige milieudossiers het aantal keren dat het als beroepsgrond wordt gebruikt beperkt is, is het moeilijk om de ontwikkelingen aan meer generieke factoren, zoals wetswijzigingen, toe te schrijven. Toeval kan daar een grote rol spelen. We beperken ons daarom tot geluid, luchtkwaliteit en flora en fauna.

Bij luchtkwaliteit zijn er in het begin van de onderzoeksperiode nauwelijks beroepszaken met luchtkwaliteit als beroepsgrond, maar de zaken die er zijn, leiden vrijwel allemaal tot een gegrond beroep. Het beperkte aantal zaken komt vermoedelijk door de nog geringe bekendheid met het dossier. Die geringe bekendheid verklaart vermoedelijk ook dat wanneer beroep wordt aangetekend dit in vrijwel alle gevallen gerond is. Dit heeft te maken met onjuist of onvolledig onderzoek.

Verder valt op dat het aantal zaken met een beroep op verminderde luchtkwaliteit sterk is toegenomen tussen 2004 en 2006. Dit heeft vermoedelijk te maken met het na-ijleffect van het Besluit luchtkwaliteit 2001. Daar komt bij dat het luchtkwaliteitsdossier een steeds grotere bekendheid heeft gekregen, onder andere door publiciteit in de landelijke media, met een hoogtepunt rond 2004 toen er veel berichten waren over bouwprojecten die stil

**Figuur 4.5**  
**Gebruik omgevingsrechtelijke bepalingen bij beroepsprocedures**



Bron: data Raad van State; verzameling, bewerking en analyse door PBL

kwamen te liggen vanwege problemen met de luchtkwaliteit.

Tussen 2006 en 2008 stabiliseert het aantal beroepen zich, terwijl 2009 zelfs een daling te zien geeft. Hiervoor is een aantal verklaringen denkbaar. Ten eerste de komst van het Besluit luchtkwaliteit 2005, dat een aantal versoepelingen van de regels met zich meebracht. Met dit besluit werd de mogelijkheid gecreëerd om te salderen (Regeling saldering luchtkwaliteit 2005). Ook kon fijn stof als gevolg van zeezout vanaf dat moment worden afgetrokken van de totale hoeveelheid fijn stof. In 2007 kwam daar ook nog de herziening van de Wet milieubeheer bij. Deze zorgde nog weer voor extra versoepeling

en vormde tevens de basis voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) van 2009. Die laatste heeft nog geen effect gehad op beroep in de door ons gebruikte onderzoeksperiode (2004-2009). Tot slot raakten gemeenten en adviesbureaus meer ervaren in het doen van onderzoek naar luchtkwaliteit, waardoor het aantal gegronde beroepen niet of nauwelijks toenam met een toename in het aantal beroepen op luchtkwaliteit. Bij een kleinere kans op succesvol beroep kan ook het aantal beroepen dalen.

Het percentage zaken met geluid als beroepsgrond is in de loop van de jaren geleidelijk toegenomen. Deze

toename valt moeilijk te verklaren vanuit de veranderingen in wetgeving op het gebied van geluid, aangezien de wetten en regels rondom dit dossier in de onderzoeksperiode relatief stabiel waren. Mogelijk dat de toename te maken heeft met de verhoogde aandacht voor luchtkwaliteit. Aangezien, zoals we eerder zagen, de beroepsgronden luchtkwaliteit en geluid vaak in combinatie met elkaar voorkomen, kan het zo zijn dat appellanten die ageren tegen verminderde luchtkwaliteit, geluid als additionele beroepsgrond meenemen om de kans op een gegrond beroep toe te laten nemen.

Flora en fauna maakten in 2004, 2005 en 2006 procentueel nog maar een klein deel uit van het aantal procedures. Van 2006 op 2007 maakte het aantal procedures met deze grond echter een grote sprong, waarna het uiteindelijk weer afnam in 2009 tot het niveau van 2005. Waarschijnlijk heeft deze ontwikkeling te maken met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet op 1 april 2002. De wet bood bescherming aan een groot aantal soorten. Met enige vertraging werd de wet 'ontdekt' en zagen burgers en actiegroepen de mogelijkheid om de wet te gebruiken om hun onwelgevallige plannen tegen te houden.

In 2004 is de regelgeving aangepast. Door het toenmalige ministerie van LNV werd erkend dat het strenge beschermingsregime alleen van toepassing hoefde te zijn op de soorten die door de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden beschermd. In oktober 2004 is door middel van een AMvB differentiatie aangebracht in de beschermingsregimes. Deze wijziging heeft er vermoedelijk – met enige vertraging – voor gezorgd dat het aantal beroepen de laatste jaren is afgenomen. Heel opvallend is het dat het aantal beroepszaken geen effect lijkt te hebben op het aantal keren dat het beroep op flora en fauna gegrond wordt verklaard; dit percentage blijft laag en daalt zelfs gestaag. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan een daadwerkelijke ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nog niet verleend hoeft te zijn. In het bestemmingsplan moet primair op voorhand aannemelijk worden gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoerbaarheid van het plan niet in de weg staat. Voor bestemmingsplannen wordt daarom vaak een 'quickscan' uitgevoerd naar de aanwezigheid van beschermde soorten. Als daaruit blijkt dat dit het geval is (en een ontheffing nodig is) kan hier in het plan rekening mee worden gehouden door 'passende maatregelen' te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan compenserende maatregelen en bepalingen die erop gericht zijn dat er bij de werkzaamheden rekening wordt gehouden met broedseizoenen en kraamperiodes. Wanneer er nog geen ontheffing is dan moet de Raad van State in voorkomende gevallen een inschatting maken van de waarschijnlijkheid van ontheffingsverlening. Uit een nog te verschijnen

evaluatie van de natuurwetten blijkt dat de meeste ontheffingen verleend worden, in 2010 was dat ruim 90 procent (Van Veen et al. 2011). Op ecologische gronden wordt dus maar een heel enkele keer een negatieve afwijzing gegeven. Dat de Raad van State het niet verkrijgen van een ontheffing bij voorbaat weinig aannemelijk acht, wordt door de praktijk ondersteunt.

Wat in figuur 4.5 nog niet is meegenomen is het effect van de Crisis- en herstelwet, die op 31 maart 2010 in werking is getreden. Met name de introductie van het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw) kan verstrekkende gevolgen hebben. Dit beginsel maakt het alleen mogelijk je te beroepen op de schending van een rechtsregel als die rechtsregel de bedoeling heeft jouw belangen te beschermen. Is daar geen sprake van, dan blijft toetsing van een overheidsbesluit door de bestuursrechter achterwege.

Dit heeft vermoedelijk geen grote gevolgen voor wat wij eerder planafhankelijke omgevingsrechtelijke bepalingen hebben genoemd. Vaak kan in die gevallen de schending van het belang van de appellant worden aangetoond. Maar in het geval van archeologie, flora en fauna en bodemkwaliteit ligt dat anders. Omwonenden worden vermoedelijk niet in hun belang geschonden wanneer deze elementen niet of niet goed worden meegenomen in de planologische besluitvorming. Hoeveel last heb je als buurtbewoner van het feit dat een beschermde vogel vermoedelijk niet meer broedt na en vanwege de realisatie van de voorziene bestemming in het nabijgelegen plangebied?

De beroepszaak tegen het bestemmingsplan 'Elzenbos' in Brummen (ABRvS 19 januari 2011, AB 2011, 47) geeft een belangrijke indicatie van de strekking van het relativiteitsvereiste. De zaak betreft een bestemmingsplan voor een nieuwe woonwijk van circa 700 woningen. Volgens omwonenden wordt de wijk dichter bij een bestaand bedrijf gerealiseerd dan volgens de milieuzonering rond dat bedrijf zou mogen. Maar de rechter oordeelde dat de appellanten zich hierop niet konden beroepen omdat ze zelf geen hinder van dat bedrijf ondervinden.

Voor sommige kwesties is hierdoor georganiseerde belangenbehartiging nodig. In het geval van flora en fauna zouden natuurbeschermingsorganisaties die taak op zich kunnen nemen; die worden immers in hun belang geschaad wanneer bedreigde flora of fauna onvoldoende worden beschermd. Maar dan moeten ze wel eerst als belanghebbend worden aangemerkt. Dit laatste houdt verband met de komst van de Wro, waarin is bepaald dat niet meer eenieder maar alleen een belanghebbende (zoals gedefinieerd in artikel 1:2 lid 3 Awb) beroep aan mag tekenen tegen een bestemmingsplan. Dat natuur- of milieuorganisaties in juridische zin als belanghebbend worden gezien is niet vanzelfsprekend. De bestuurs-

rechter hanteert criteria als geografische binding en de feitelijke werkzaamheden (bijvoorbeeld natuurbescherming tegenover het voeren van juridische procedures) om te beoordelen of een organisatie belanghebbend is of niet. Een organisatie mag zich niet alleen maar bezighouden met procederen. Hoe de combinatie van het belanghebbendebegrip en het relativiteitsvereiste verder uit zal werken valt nog te bezien.

10 Voor bodem geldt dat het merendeel van de zaken verloopt via de Wet milieubeheer – in het bijzonder de milieuvergunning – en dus worden deze kwesties doorgaans behandeld in Kamer 2. In Kamer 1 gaat het vaak om een afgeleid argument. Wat regelmatig voorkomt is dat appellanten ageren tegen de geringe economische uitvoerbaarheid als gevolg van bodemsanering. Deze gevallen zijn hier dan ook meegenomen.

### Noten

- 1 We laten de beheersverordening (artikel 3.40 Wro) en het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.6 Chw) buiten beschouwing omdat deze gedurende de onderzoeksperiode (1 juli 2008 – 31 december 2010) nauwelijks zijn gebruikt.
- 2 Het gaat hier om een update van de informatie die is gepubliceerd in PBL (2010).
- 3 De data voor de oude WRO in 2010 ontbreken. Deze zullen in de volgende rapportage in het kader van de ex-durante evaluatie Wro wel beschikbaar zijn.
- 4 De formulering is wat veranderd ten opzichte van de Wro. Nu is het zo dat de gemeenteraad een ‘verklaring van geen bedenkingen’ af moet geven voor de verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Maar dit is uitgezonderd de gevallen waarvoor diezelfde raad heeft aangegeven dat een dergelijke verklaring niet nodig is.
- 5 Hiervoor hebben we de digitale database van de Raad van State gebruikt. Niet-ontvankelijke beroepen zijn niet meegenomen. Er is gezocht op trefwoorden, op basis waarvan vervolgens elke treffer (een beroepszaak) is bestudeerd. Voor luchtkwaliteit waren dat de trefwoorden ‘luchtkwaliteit’, ‘luchtverontreiniging’, ‘fijnstof’ en ‘fijn stof’; voor archeologie was dat ‘archeologie’, ‘archeologisch’, ‘archeologische’, ‘monumentwet’ en ‘monumentenzorg’; voor externe veiligheid ‘externe veiligheid’, ‘risicocontour’ en ‘groepsrisico’; voor flora en fauna ‘flora en fauna’ en ‘flora- en faunawet’; voor geluid ‘geluidhinder’ en ‘geluidsoverlast’; en voor bodemkwaliteit ‘bodemkwaliteit’, ‘bodemverontreiniging’, ‘bodembescherming’, ‘bodemonderzoek’ en ‘bodemsanering’.
- 6 Het gaat hier om zowel hoofdzaken als voorlopige voorzieningen.
- 7 Ten tijde van de analyse waren de data voor 2010 nog niet volledig beschikbaar.
- 8 Dit zegt nog niets over het eindoordeel in de zaak, daarvoor spelen vaak meerdere beroepsgronden een rol.
- 9 Het gaat hier om geluid in brede zin. Dus zowel om geluidhinder in het kader van de Wet geluidhinder, als om geluid met betrekking tot ‘inrichtingen’, zoals bedoeld in de Wet milieubeheer, als om geluid waarvoor geen wettelijk kader bestaat, zoals bijvoorbeeld stemgeluid in zwembaden, maar dat wel in het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ moet worden meegewogen.

# Literatuur

- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011), *De deur klemt. Nederland op slot door Natura 2000 de discussie ontrafeld*, WOt-paper 7, Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten (2008), *Sneller en Beter*.
- Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (2010), *Sneller en Beter in gebiedsontwikkeling. De Elverding-aanpak bij complexe ruimtelijke vraagstukken*.
- Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen (2011), *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Barkhuysen, T. (2011), 'Omgevingsrecht in crisis(tijd)', *Nederlands Juristenblad* 2010/16.
- Barla, B. (2010), 'Planeffectevaluatie: Het integratiebeginsel in praktijk gebracht', *Ruimte en maatschappij* 2 (1): 65-84.
- Beck, U. (1992), *Risk society. Towards a new modernity*, London: Sage Publications.
- Borgers, H.C. (2011), 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Flexibiliteit, beleidsintegratie en duurzame belangenafweging in het omgevingsrecht', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 7: 633-637.
- Broek, J. van den (2010), 'Omgevingswet doet recht aan integrale omgevingsbescherming', in: Ministerie van infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.
- Bregman, A. (2010), 'Naar een gebruikersvriendelijk omgevingsrecht' in: Ministerie van infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.
- Brunner, C. (2009), 'Goed management onderzoek! Planvorming en milieutoetsing stedelijke ontwikkelingslocatie', *Toets* 4: 22-26.
- Buitelaar, E., A. Lagendijk & W. Jacobs (2007), 'A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy', *Environment and Planning A* 39: 891-908.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening; Evaluatieontwerp en nulmeting*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. & P. Witte (2011), *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Cammen, H. van de (2006), *Gebiedsontwikkeling Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Nirov output #5, Den Haag: Nirov. <http://www.hvdcammen.nl/producten/Output%20Nirov.pdf>.
- Cammen, H. van de, & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum.
- Cilliers, P. (1998), *Complexity and postmodernism: understanding complex systems*, New York: Routledge.
- Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*.
- Diederer, H.S.M.A. & R.B.A. Koelemeijer (2008), *Onzekerheden en complexiteit van de Nederlandse regelgeving voor luchtkwaliteit. Een discussienotitie*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dol, K., & H. van der Heijden (2010), 'Regels, regels en regels...', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2: 22-27.
- Espon (2006), *Governance of territorial and urban policy from EU to local level*, Luxemburg: ESPON.
- Europese Commissie (1997), *The EU compendium of national spatial planning systems and policies*, Brussel: EU.
- Europese Commissie (2011), *Commissie start raadpleging voor een beter luchtkwaliteitsbeleid in de EU*, Persbericht van de EC, 30/6/2011 IP/11/813.
- Faludi, A. (1973), *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A., & A. Valk (1994), *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Geerts, R. (2010), 'Externe veiligheid en de bestemmingsplanmakers deel 1', *Ruimtelijke Veiligheid en risicobeleid* 1 (1): 11-17.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. (1999), 'Risk and responsibility', *The Modern Law Review* 62 (1): 1-10.



- Griendt, B. van de (2007), *Grond voor zorg. Stof tot nadenken: onderzoek naar de gevolgen van bodemverontreiniging voor de woningmarkt in Nederland*, Utrecht: STILI NOVI.
- Gunsteren, H.R. (1972), *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Leiden.
- Hajer, M. (2009), *Authoritative governance. Policy-making in the age of mediatisation*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. & M. Schwarz (red.) (1997), *De wereld als risicomaatschappij*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie.
- Healey, P. (2004), 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 45-67.
- Hoek, T.H. van, M.A. Koning & M. Mulder (2008), *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009*, Amsterdam: ELB.
- Hood, C. (2002), 'The Risk Game and the Blame Game', *Government and Opposition*, 37 1: 15-37.
- Hood, C., H. Rothstein, R. Baldwin, J. Rees & M. Spackman (1999), 'Where risk society meets the regulatory state. Exploring variations in risk regulation regimes', *Risk Management: An International Journal* 1 (1): 21-34.
- Howarth A., D. W. Pearce, E. Ozdemiroglu, T. Seccombe-Het, K. Wieringa, C.M. Streefkerk & A.E.M. de Hallander (2001), *Valuing the benefits of environmental policy* Bilthoven: RIVM.
- InfoMil (2011), *Handreiking ruimtelijke ordening en milieu*. <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke-ordening/handreiking/>.
- InnovatieNetwerk Tijdelijke natuur (2011), *Tijdelijke Natuur, permanente winst. Zelf aan de slag met tijdelijke natuur*. <http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/38/TijdelijkeNatuur.html/>.
- Janssen A.A.C.J. (2010), 'Alle alarmbellen rinkelen. Over de complexiteit van het omgevingsrecht', *Milieu en recht* 22 (4) :213-218.
- Klerk, L. de (2008), *De modernisering van de stad 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Kleuver, W. de (2010), 'Crisis- en herstelwet leeft niet', *RO Magazine* december: 12-14.
- Koelmeijer, R.B.A., Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman & P. Hammingh (2005), *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Koeman, N.S.J. (2010), 'Kiezen en delen in het omgevingsrecht', in: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.
- Knieling, J. & F. Othengrafen (2009), *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Farnham, England: Ashgate Pub. Company.
- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Inaugurale rede TU Nijmegen.
- Kuijpers, C. (2010), 'Het moet sneller én beter', in: P.G. de Bois (red.), *Stedelijke vitaliteit. Steden zijn lui en 32 andere visies op de stad*, Amersfoort: Elba Media.
- Lindblom, C. E. (1959), *The science of muddling through*, Indianapolis: Bobbs, Merrill.
- Majone, G. (1994), 'The rise of the regulatory state in Europe', *West European Politics* 17 (3): 77-101.
- Majone, G. (1999), 'The regulatory state and its legitimacy problems', *West European Politics* 22 (1): 1.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.
- Ministerie van infrastructuur en Milieu (2011), *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011*, Den Haag.
- MNP (2007), *Milieubalans 2007*, Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Naeff Consult (2008), *Het gebruik van 'Stad en Milieu'. Verslag van interviewronde*, Schalkhaar.
- Needham, B. (2007), *Dutch land-use planning: planning and managing land-use in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- NEPROM (2003), *Groei door snoei! NEPROM-actieplan aangeboden aan minister S.M. Dekker*.
- PBL (2009), *Milieubalans 2009*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Eerste resultaten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Power, M.K. (1997), *The audit society*, Oxford: Oxford University Press.
- Raad van State (2007), *Jaarverslag 2007*, Den Haag.
- Rijksdienst Cultureel erfgoed Cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening <http://www.cultureelerfgoed.nl/monumenten/modernisering-monumentenzorg/cultuurhistorie-in-ruimtelijke-ordening>, website geraadpleegd op 28/7/2011.
- Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten (2007), *Archeologie en ruimtelijke ordening*, Brochure wet- en regelgeving 6, Amersfoort.
- Roo, G. de (2010), 'Zonder garanties geen kwaliteit... Over leefkwaliteit, ruimtelijke ontwikkeling en een nieuwe fase in beleid en regelgeving', in: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.
- Sanyal, B. (2005), *Comparative planning cultures*, New York: Routledge.
- SER (2006), *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Advies 2006/06, Den Haag.

- Spreeuwens, W.J., C. Zuidema & G. de Roo (2008), *De basiskwaliteit voorbij. Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau*, Groningen: Urban Regional Studies Institute.
- Staal, M.E.F. (2011), 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Tabula rasa of quick wins binnen het bestaande stelsel', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 7: 638-642.
- Struiksmā, J. (2010), 'Muratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 12: 88-91.
- Taskforce Woningbouwproductie (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*.
- Talen, E. (2005), *New urbanism and American planning. The conflict of cultures*, London: Routledge.
- Trappenburg, M. (2011), 'Waarom het allemaal niet lukt', in: J.H. Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Teunissen, J.M.H.F. (2010), 'Legislatieve adhd', *Gemeentestem* 7333: 31.
- Tol, J.H., I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.) (2011), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Urhahn, G. (2010), *De Spontane Stad*, Amsterdam: Bis Publishers.
- Veen M.P. van, M.E. Sanders & M.E.A. Broekmeyer (2011), *Ecologische effecten Natuurwetgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veld, R. J. in 't (1982), *Verandering en bestuur: Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde*, Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Velde, J. van der (2011), 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? De ruimtelijke ordeningspraktijk: kansen en verbeteringen', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 7: 627-632.
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*, Delft: Eburon.
- Verdaas, C. & F. de Zeeuw (2010), 'Nieuwe omgevingswet voor gebiedsontwikkeling', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 57 (4): 314.
- Verdaas, C., F. de Zeeuw & D. Corbey (2008), 'Deregulering een moreel vraagstuk', *RO-magazine* 1/2: 20.
- Vor, F. de & H.L.F. de Groot (2011), *The impact of industrial sites on residential property values*, Tinbergen Institute Discussion Papers 09-035/3, Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute.
- VNG (2002), *Tempo met regels! Acht VNG-voorstellen voor een hogere bouwproductie*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Voogd, H. & J. Woltjer (2009), *Facetten van de planologie*, achtste druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Vries, H. de, S. van Velsen & F. Arents (red.) (2010), *Praktijkboek bestemmingsplan en procedures*, derde herziene druk, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- VROM-raad (2008), *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag.
- VROM-raad (2009), *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken*, Den Haag.
- VVD CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*.
- Weaver, R.K. (1986), 'The politics of blame avoidance', *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.
- Weber, M. (1922), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Wezenbeek, J.M. (2007), *Ken uw (water)bodemkwaliteit, de risico's inzichtelijk*, Grontmij.
- Witteveen + Bos (2009), *Handreikingen bodem voor gemeenten. Bodemtoets bij bestemmingsplan en bouwvergunning*, Senter novem.
- Www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/toetsen-ruimtelijke-plannen/bodemtoets Geraadpleegd op 2/8/2011.
- Zeeuw, F. de, H. Puylaert & H. Werksma (2009), *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, TU Delft.
- Zonneveld, W., J.J. Trip & B. Waterhout (2008), *Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk. Vijf voorbeelden van gebiedsontwikkeling*, Delft: OTB.
- Zuidema, C. & G. de Roo (2004), 'Complexiteit als een planologisch begrip', *Rooilijn* 10: 485-490.



# Bijlagen

## 1 Casusbeschrijving

### Inleiding

In deze bijlage worden de vijf geselecteerde casestudiegebieden beschreven: Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn; de Houthaven, Amsterdam; Hart van Zuid, Hengelo; Oosterpoort, Nijkerk; SpoorHaven, Roosendaal. Iedere case begint met een korte beschrijving van de ruimtelijke opgave. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de case chronologisch beschreven. Daarbij komen de belangrijkste mijlpalen in het hele planproces aan de orde, van masterplan tot onherroepelijk bestemmingsplan.

### Centrum Lage Zijde, Alphen aan den Rijn

#### *De ruimtelijke opgave*

Het stadscentrum van Alphen aan den Rijn ligt aan weerszijden van de Oude Rijn en valt uiteen in de Hoge Zijde (de westkant) en de Lage Zijde (de oostkant). Het winkelgebied en voorzieningenniveau had de groei van Alphen in de jaren tachtig en negentig niet bijgehouden. Voor de revitalisering van het centrum stelde de gemeente daarom in 1996 een Masterplan Stadshart op. Eerst is de Hoge Zijde aangepakt. De centrumfunctie van dit gebied is uitgebouwd met een nieuw stadhuis, een theater, bioscoop, winkels, horeca en een nieuw Stadsplein. Vanaf 2006 is begonnen met de uitwerking van de plannen voor de Lage Zijde.

De Lage Zijde is kleinschaliger dan de Hoge Zijde en er is veel versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Het winkelvastgoed is in verval, er zijn coffeeshops en steeds meer winkeliers trekken weg, onder andere naar de Hoge zijde. De Lage Zijde moest weer een aantrekkelijk winkelgebied worden, waarbij ook de relatie tussen de stad en de rivier zou worden verbeterd. De stad ligt met zijn rug naar het water gekeerd.

#### *1996-2007 van Masterplan Stadshart tot herijkt Masterplan Lage Zijde*

In het Masterplan Stadshart (1996) wordt uitgegaan van nieuwe winkelontwikkeling op het Aarplein. In 2006 hebben de gemeente en de ontwikkelaar MAB (ook de ontwikkelaar van de Hoge Zijde) een Intentieovereenkomst gesloten om te onderzoeken of herontwikkeling van een combinatie van winkels en wonen financieel haalbaar zou zijn. In samenwerking met de ontwikkelaar heeft de gemeente in 2007 een herijkt Masterplan Lage

Zijde opgesteld. Het herijkte Masterplan voorziet de volgende veranderingen in het gebied: de Kromme Aar wordt doorgetrokken en mondt weer uit in de Rijn; langs de Vest wordt een gracht aangelegd die het woongebied scheidt van het winkelgebied; het Thorbeckeplein moet dezelfde kwaliteit krijgen als het Rijnplein aan de overzijde en keert zich naar de Rijn; nieuwe woningen zien uit op de kromme Aar en door aansluiting op de Oranje Nassausingel wordt de Thorbeckelaan de nieuwe entree tot het centrum. In afwijking van het eerste masterplan komen er geen winkels op het Aarplein. Doordat er op de Hoge Zijde veel winkels zijn bijgekomen, is er geen extra vraag meer naar winkeloppervlak aan de Lage Zijde. Ook is afgezien van een derde centrumbrug over de Rijn ter hoogte van het Thorbeckeplein.

In 2007 stelt de gemeenteraad een grondexploitatie vast voor het ontwikkelingsgebied Lage Zijde. De grondexploitatie vertoont een tekort van 35 tot 50 miljoen dat door de gemeente wordt aangevuld uit eigen middelen. Dat het plan weinig verdien capaciteit heeft hangt samen met de aard van de gebiedsontwikkeling: de bestaande stedelijke structuur wordt gesloopt en volgens de zelfde contouren en met grotendeels hetzelfde volume weer teruggebouwd. De mogelijkheden om meer grondopbrengst te halen door schaalvergroting en extra programma zijn dus beperkt. In de grondexploitatie staat de grondprijs en dus de veronderstelde grondopbrengst die de projectontwikkelaars moeten kunnen halen om de ontwikkeling mogelijk te maken. Ook heeft de gemeente in januari 2007 volgens de Wet voorkeursrecht Gemeenten een voorkeursrecht gevestigd om de gronden te verwerven. Dit zou verlopen op 2 juni 2009 (twee jaar wettelijke termijn plus een half jaar extra vanwege de nieuwe Wro): de deadline voor het opstellen van het bestemmingsplan.

#### *2007-2009 onderhandelingen met private partijen en opstellen bestemmingsplan, exploitatieplan en besluit hogere waarden*

De betrokken private partijen zijn MAB vastgoed, Bouwfonds Delft en de woningcorporatie WonenCentraal. MAB zou het winkelvastgoed, de woningen boven de winkels op het Thorbeckeplein en parkeren voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Binnen de kaders van het (herijkte) Masterplan en programma hebben MAB en de gemeente geprobeerd om de kosten te verlagen of de opbrengsten te verhogen. Bijvoorbeeld door van 9.000 naar 10.000 vierkante meter

te komen met een extra winkellaag op het Thorbeckeplein, maar winkels op de eerste verdieping brengen minder op. Of door de winkelstraten te renoveren in plaats van ze te slopen en te vervangen door nieuwbouw, maar dat levert niet de afgesproken gewenste beeldkwaliteit. Of door meer woningen boven de winkels te realiseren, maar voor die prijs zijn er in Alphen genoeg grondgebonden woningen te krijgen. Of door de parkeergarage bovengronds te bouwen, maar dat wilde de gemeente niet. Door dit proces van rekenen en tekenen duurde de planontwikkeling langer dan aanvankelijk gedacht. Met de woningcorporatie heeft de gemeente op 1 oktober 2009 een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de ontwikkeling van 300 woningen (appartementen) langs de Thorbeckestraat. Ten behoeve van de ontwikkeling koopt de gemeente eerst een woonblok met 128 woningen van WonenCentraal aan. De gemeente zal dit woonblok slopen en de bouwrijpe grond aan deze corporatie terugverkopen. WonenCentraal ontwikkelt de huur- en koopwoningen voor eigen rekening en risico. Met Bouwfonds Delft, dat in een later stadium 100 woningen op het Aarplein zal ontwikkelen, is nog geen samenwerkingsovereenkomst getekend.

In dezelfde periode is de gemeente begonnen met de voorbereiding van een bestemmingsplan. De op handen zijnde overgang van de oude WRO naar de nieuwe Wro zorgde voor enige onzekerheid in het planproces. Het bestemmingsplan is uiteindelijk vastgesteld onder de nieuwe Wro, samen met een Exploitatieplan. De nieuwheid van de regelgeving en de onduidelijkheid die dat gaf, zeker bij de combinatie van een Exploitatieplan en een globaal bestemmingsplan, heeft extra tijd gekost. In september 2007 heeft bureau KuiperCompagnons na een aanbestedingsprocedure de opdracht gekregen tot het schrijven van het bestemmingsplan en het verrichten van de daarvoor vereiste omgevingsonderzoeken. Op 9 september 2008 is het voorontwerp ter visie gegaan en op 10 maart 2009 is het ontwerp bestemmingsplan ter visie gelegd. Op 2 juli 2009 is het bestemmingsplan Centrum Lage Zijde vastgesteld door de Raad. Op dat moment was er nog geen samenwerkingsovereenkomst met twee ontwikkelende partijen, maar dat was geen bezwaar omdat het bestemmingsplan een globaal karakter heeft voor de te (her)ontwikkelen delen. Het plan is voldoende flexibel, zodat bepaalde keuzes ook later in de planontwikkeling nog kunnen worden gemaakt. Bovendien kan de gemeente de planontwikkeling blijven sturen omdat ze alle grond in handen heeft of krijgt via het voorkeursrecht. In 2008 en 2009 zijn alle vereiste milieuonderzoeken verricht. Voor een belangrijk deel kon gebruik worden gemaakt van reeds aanwezige gemeentebrede inventarisaties (bodem, archeologie). Ook is er eind 2008 een distributieplanologisch onderzoek gedaan om de

marktruimte voor extra (winkel)voorzieningen te peilen. De belangrijkste milieuoopgave vormt het verkeersgeluid op de Thorbeckelaan. In het gemeentelijk Verkeers- en vervoersplan uit 2009 is besloten tot vorming van een binnenring (de Oranjesingel), met 'inprikkers' naar het centrum. De Thorbeckelaan zal een van de toegangswegen naar het centrum worden en dat zal meer verkeer aantrekken. Omdat de grenswaarde voor geluidhinder bij een groot aantal woningen wordt overschreden, heeft de gemeente tegelijk met het bestemmingsplan een 'hogere waarden'-besluit genomen. Hierbij is de gemeente aan de veilige kant gaan zitten. Door het globale bestemmingsplan is voor de volledige planvlakken een hogere waarde vastgesteld, omdat nog geen rekening kon worden gehouden met de afscherpende werking van gebouwen.

#### *2009-2010 beroep bij de Raad van State en verdere onderhandelingen met private partijen*

Tegen bestemmingsplan en exploitatieplan is door één appellant beroep ingesteld bij de Raad van State. Ruim een jaar later, op 20 oktober 2010 heeft de Raad van State het beroep op het bestemmingsplan ongegrond verklaard en het beroep van appellant op het exploitatieplan niet ontvankelijk verklaard. Beide plannen zijn nu onherroepelijk. In november 2010 hebben de gemeente Alphen en projectontwikkelaar MAB de samenwerking beëindigd. De twee partijen konden het niet eens worden over de grondprijs die MAB zou moeten betalen. Essentie van het probleem is de waardering van het bestaande vastgoed. De gemeente koopt dat op basis van de economische waarde en baseert daar de grondprijs op die de ontwikkelaar moet betalen. De sprong naar de waarde waarvoor het nieuw ontwikkelde vastgoed later door de ontwikkelaar kan worden verkocht of verhuurd, is voor MAB te klein. De gemeente is op zoek naar nieuwe private partners.

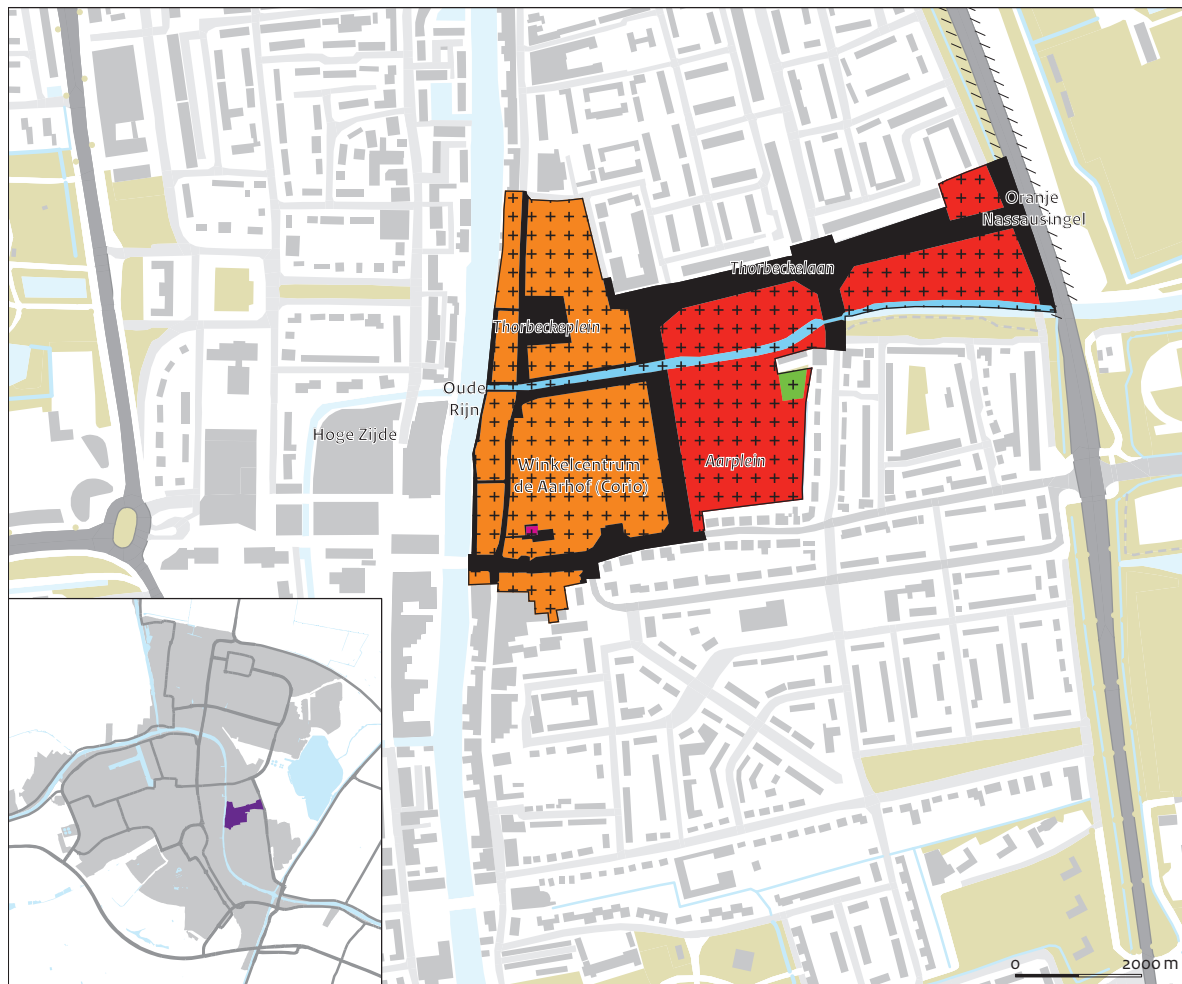
Figuur B 1.1

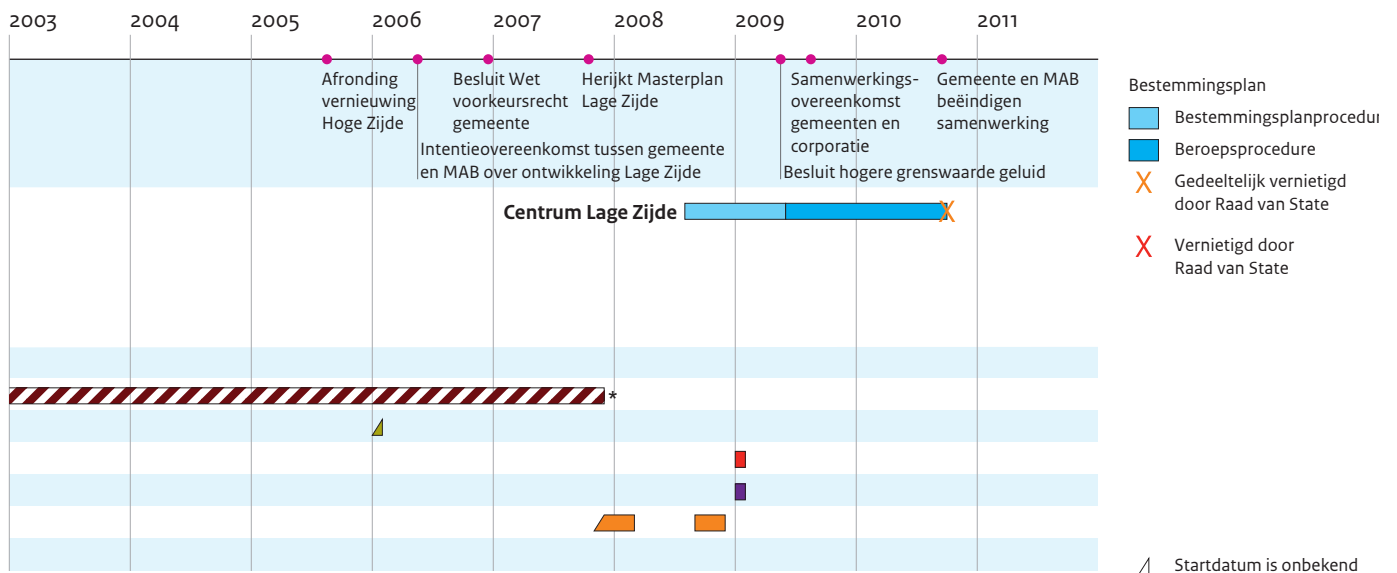
**Centrum Lage Zijde**

Tijdsschema opstellen bestemmingsplan

|                                | 1994 | 1995 | 1996                 | 1997 | 1998                    | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |  |
|--------------------------------|------|------|----------------------|------|-------------------------|------|------|------|------|--|
|                                |      |      | Masterplan Stadshart |      | Bestemmingsplan Centrum |      |      |      |      |  |
| Archeologie en cultuurhistorie |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Bodem                          |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Flora en fauna                 |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Geluid                         |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Luchtkwaliteit                 |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Externe Veiligheid             |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |
| Overige (licht, geur, water)   |      |      |                      |      |                         |      |      |      |      |  |

Bestemmingsplan Lage Zijde (vereenvoudigde weergave)





Legenda kaart

Aanduiding

☒ Waarde – archeologie

Bestemming

Centrum

Groen

Maatschappelijk

Verkeer

Water

Wonen

Zie pagina 94 voor een verantwoording bij het tijdschema en de bestemmingsplankaart

## De Houthaven, Amsterdam

### *De ruimtelijke opgave*

De Houthaven in Amsterdam werd gebruikt voor de aanvoer en overslag van houten palen die gebruikt werden als heipalen. Met het in onbruik raken van het gebied als haven vestigden zich steeds meer bedrijven die niet afhankelijk waren van transport over water. Op den duur verhuisden ook deze bedrijven uit het gebied, zonder dat daar nieuwe voor in de plaats kwamen. Vanuit het compactestadbeleid dat sinds 1985 door de gemeente wordt gevoerd, is de Houthaven een geschikte locatie om woningbouw en werkgelegenheid binnen de stadsgrenzen te intensiveren. Daarbij werd de aanleg van de nieuwe wijk gekoppeld aan de bestaande Spaarndammerbuurt, beide moesten een relatie met elkaar krijgen. Door een park aan te leggen op het dak van de te ondertunnelen Spaarndamerdijk/Tasmanstraat moeten de twee gebieden met elkaar worden verbonden.

### *1994-1998 Eerste bestemmingsplan: IJ-oevers*

In 1994 gaf het gemeentebestuur van Amsterdam de opdracht voor de herontwikkeling van de Houthaven. In 1995 werd een Stedenbouwkundig Programma van Eisen vastgesteld voor de bouw van 1.800 woningen en 85.000 vierkante meter bedrijfsruimten. Deze gewenste ontwikkeling werd vastgelegd in het structuurplan 'Amsterdam Open Stad' uit 1996.

Tegen de nieuwe ontwikkelingen in de Houthaven, met name de woningbouw, bestond echter veel bezwaar bij de omliggende industrie op bedrijventerrein Westpoort. De bedrijven vreesden dat hun activiteiten steeds verder ingeperkt zouden worden en dat een eventuele uitbreiding al helemaal niet meer mogelijk zou zijn door bezwaren van bewoners. De planvorming is daarop tijdelijk opgeschort. Uit milieuonderzoeken bleek echter dat woningbouw de bedrijfsbelangen niet hoefde te schaden en in 1997 werd de planvorming daarom hervat. Om aan de bezwaren van de bedrijven tegemoet te komen werd in 1998 een politiek compromis gesloten. Er zullen niet 1.800 maar 900 woningen worden gebouwd, en ook het programma voor nieuwe bedrijfsruimte wordt naar beneden toe bijgesteld. Op basis van een gedetailleerd programma (aantallen en differentiatie van woningen naar huur/koop en prijsklassen) wordt een intentie-overeenkomst gesloten met ontwikkelaars. Bij het gunnen van bouwrechten in de Houthaven wordt een koppeling gelegd met deelname aan het verbeteren van de Spaarndammerbuurt, de bestaande naastgelegen wijk. Dit betekent dat de partijen die investeren in de herstructurering van deze wijk ontwikkelingsrechten krijgen voor de bouw van woningen in de Houthaven. De ontwikkelende partijen financieren mede de project-

organisatie die moet zorgen voor het opstellen van het bestemmingsplan.

Voor het bedrijfsleven was de halvering van het aantal woningen echter niet voldoende: elke nieuwe woning zou een potentiële bezwaarmaker kunnen zijn. De bedrijven wonnen vervolgens een beroepsprocedure tegen het globale bestemmingsplan IJ-oevers, waar de Houthaven onderdeel van uitmaakte. De Raad van State vernietigde het goedkeuringsbesluit op 9 juni 1998 omdat de uitwerkingsregeling te globaal geformuleerd was. Het bestemmingsplan bevatte – in strijd met de wet – niet zelf de regels voor de uitwerking. De procedure van het bestemmingsplan IJ-oevers is na de uitspraak van de Raad van State stopgezet.

### *1998-2003 Tweede bestemmingsplan: Wooneilanden Houthavens en Bedrijventerrein Houthavens*

Vrijwel meteen na de uitspraak van de Raad van State is besloten om de planvorming voor woningbouw op de Houthaven door te zetten. In 1998 is de verantwoordelijkheid voor de planvorming door de centrale stad overgedragen aan het toenmalige stadsdeel Westerpark.<sup>1</sup> Het Stedenbouwkundig Programma van Eisen uit 1998 waarop door de Amsterdamse Raad van de Stadsontwikkeling en diverse deskundigen kritiek was geleverd werd vervangen door een nieuw Stedenbouwkundig plan (2000). Dit plan is vervolgens vertaald in twee bestemmingsplannen: 'Wooneilanden Houthavens' en 'Bedrijventerrein Houthavens'. Ook het goedkeuringsbesluit van deze bestemmingsplannen is op 23 juli 2003 door de Raad van State vernietigd. Grond voor vernietiging vormde een verkeerde toepassing van de Wet geluidhinder en vaststelling van hogere waarden. Daarnaast zat er een afhankelijkheid tussen de twee bestemmingsplannen. Voor het woongebied was het noodzakelijk dat op het bedrijventerrein een afschermend gebouw zou worden gerealiseerd om zo aan de geluidsnormen te voldoen. De Raad van State was echter van mening dat uitvoering van die afschermende bebouwing ('Blok o') binnen de planperiode onzeker was, waardoor het woongebied niet aan de wettelijke vereisten op het gebied van geluid zou voldoen. Ten slotte was het bestemmingsplan niet in overeenstemming met het gemeentelijk locatiebeleid. Volgens dat beleid was de Houthaven niet geschikt voor de vestiging van kantoren omdat het gebied niet voldoende bereikbaar is per openbaar vervoer. De vernietiging van deze tweede poging de transformatie van de Houthaven tot gemengd woongebied juridisch planologisch mogelijk te maken, leidde opnieuw tot herziening van het Stedenbouwkundig plan.

### *2003-2011 Derde bestemmingsplan: De Houthaven*

De opdracht die de planopstellers bij deze derde versie meekregen van het toenmalige Stadsdeel Westerpark



was het maken van een 'Raad van State-proof' bestemmingsplan. Daartoe is extra aandacht besteed aan de omgevingsrechtelijke beperkingen (met name geluid), is gezorgd voor een betere afstemming met het gemeentelijk beleid en is de gemeente voor het eerst in overleg getreden met het bedrijfsleven om nieuwe beroepen bij de Raad van State te voorkomen. Met name naar geluidhinder is in 2003 en 2004 door TNO uitvoerig onderzoek gedaan. Bovendien is het stedenbouwkundig plan aangepast naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State en is er vanuit financieel perspectief naar het plan gekeken ter verbetering van het saldo van de grondexploitatie.

De belangrijkste conclusie uit het nader onderzoek was dat de stedenbouwkundige verkavelingsopzet uit het Stedenbouwkundig Plan Houthavens (2000) kon worden gehandhaafd. Binnen die opzet zijn op basis van de nieuwe milieuonderzoeken en financiële optimalisatie wel aanpassingen gedaan aan de contouren voor de bebouwing. Op 31 januari 2006 stelde de stadsdeelraad Westerpark<sup>2</sup> het Stedenbouwkundig Plan Houthaven 2006 vast.

De weerstand van het bedrijfsleven tegen woningbouw op de Houthaven was intussen niet weggenomen. Het projectbureau zocht toenadering tot het bedrijfsleven om te zoeken naar een oplossing voor de impasse. Een lang proces van praten en mediation liep parallel aan het opstellen van het derde bestemmingsplan.

Met het bedrijfsleven is uiteindelijk een convenant gesloten. Het stadsdeel, de gemeente en de bedrijven in het Westpoortgebied die in beroep waren gegaan (Cargill, ICL Fertilizers Europe CV, Eggerding BV), ondertekenden de overeenkomst in januari 2009. Kern van het convenant is dat woningbouw op de Houthaven kan doorgaan, maar dat de stad op andere locaties waar woningbouwplannen 'relevant zijn voor de bedrijven' deze plannen vijftien jaar lang niet in procedure zal brengen. Ook worden potentiële kopers via huur- en koopcontract (met kettingbeding in geval van verkoop van de woning) op de hoogte gesteld van het feit dat ze aan de rand van een industriegebied wonen, wat overlast kan geven. Tevens krijgen de bedrijven van de gemeente Amsterdam een tegemoetkoming in de kosten voor het treffen van innovatieve milieumaatregelen die zorgen voor minder overlast door schonere en stillere productiewijzen. In ruil hiervoor hebben de bedrijven in het convenant vastgelegd dat ze geen bezwaar maken tegen de vaststelling van het bestemmingsplan.

In september 2009 is het bestemmingsplan De Houthaven vastgesteld. Omdat inmiddels de nieuwe Wro van kracht was, was goedkeuring door de provincie niet nodig. Tegen het bestemmingsplan is geen beroep ingesteld. Bezwaren in verband met lichthinder die nog tegen de

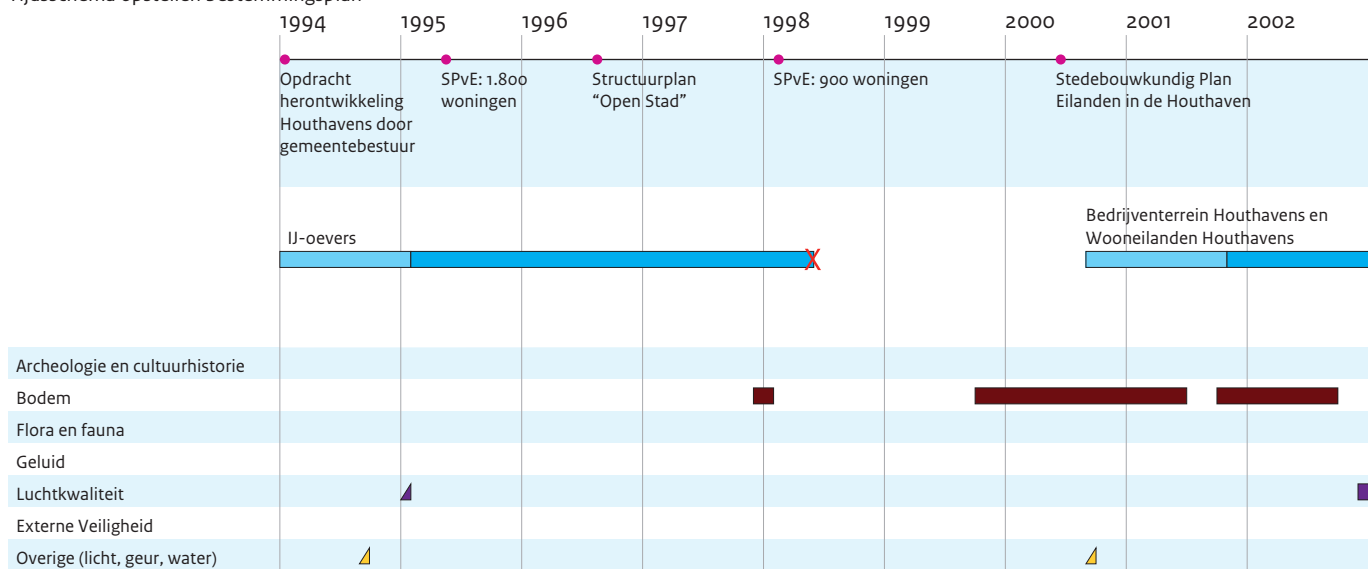
laatste versie van het bestemmingsplan bestonden, zijn ingetrokken. Op 13 april 2010 werd het bestemmingsplan De Houthaven onherroepelijk en daarmee is de transformatie van de haven naar een (woon)wijk juridisch mogelijk.

In de laatste versie van het bestemmingsplan zijn de tunnel en het dijkpark niet opgenomen. Dit om te voorkomen dat het risico van niet bouwen van de tunnel voor de Raad van State aanleiding zou kunnen zijn om het plan om reden van luchtkwaliteit te vernietigen. Ook voor het Pontsteigergebouw is een apart bestemmingsplan gemaakt.<sup>3</sup> Op deze manier is voorkomen dat beroep tegen die onderdelen van het bestemmingsplan het hele plan zouden kunnen tegenhouden. In deze laatste versie van het bestemmingsplan is niet meer het compromis gezocht in bijstelling naar beneden van het woonprogramma. Het vigerende plan biedt juridisch planologisch ruimte voor maximaal 2.250 woningen.

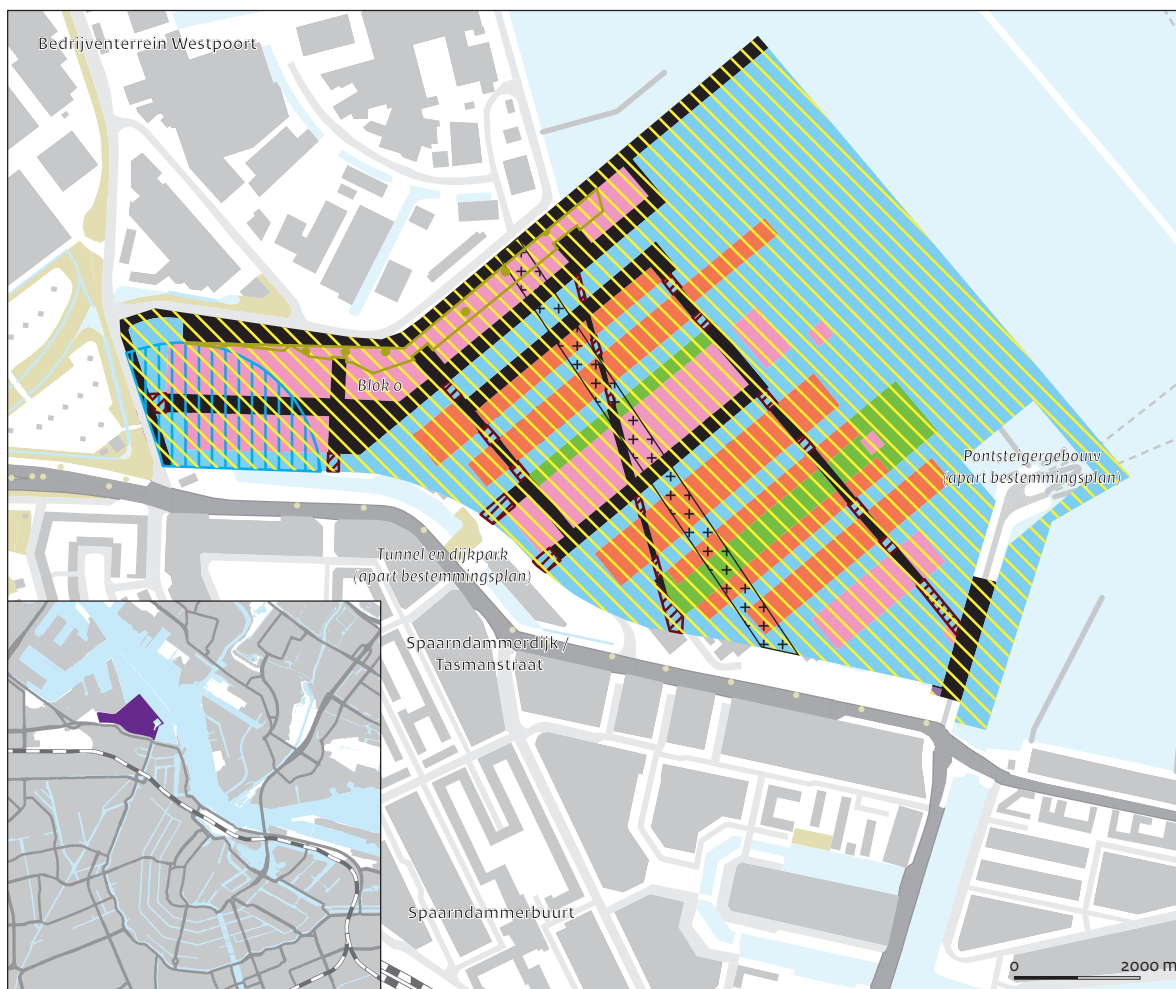
Na het vigerend worden van het bestemmingsplan De Houthaven zijn in Amsterdam, door de bouwcrisis, veel plannen stopgezet. De ontwikkeling van de Houthaven gaat wel door, maar de centrale stad heeft opdracht gegeven dat het saldo van de grondexploitatie met 50 miljoen omhoog moet. Deze planoptimalisatie is (onder andere) ingevuld door niet 1.800 maar 2.000 woningen te bouwen. Deze ruimte zit in het plan, zodat een extra procedure voor een (partiële) herziening niet nodig is.

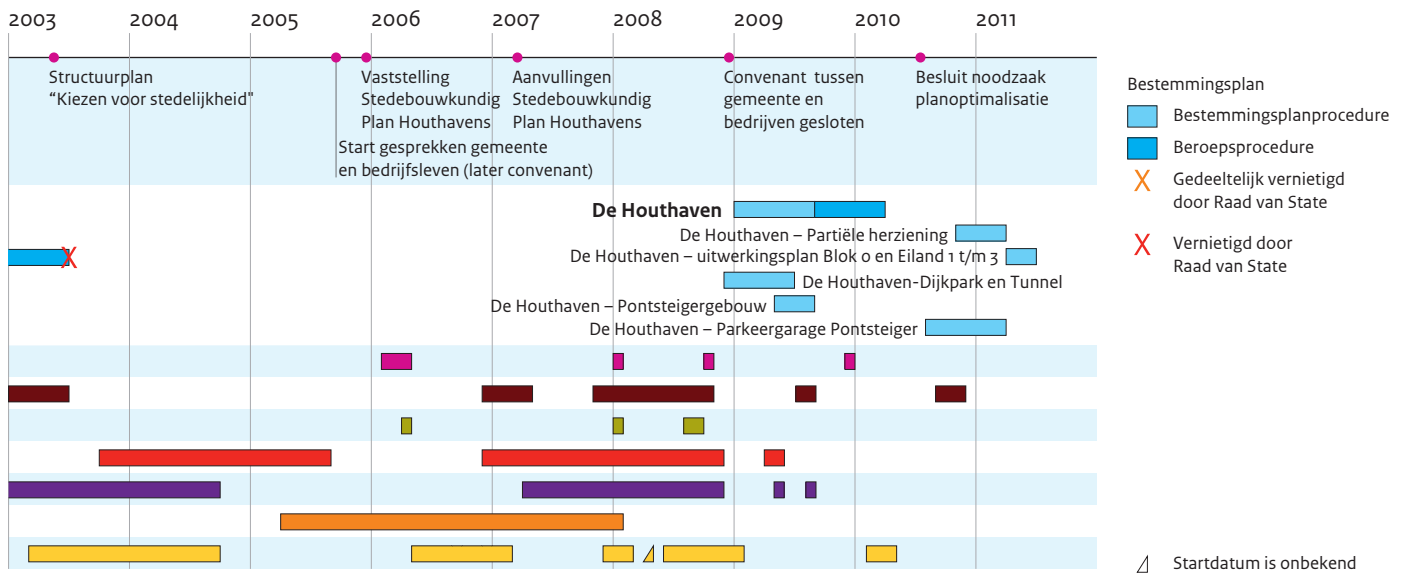
**Figuur B 1.2**  
**De Houthaven**

Tijdsschema opstellen bestemmingsplan



Bestemmingsplan De Houthaven (vereenvoudigde weergave)





Legenda kaart

Aanduiding

- Waarde – archeologie
- Brug
- Milieuzone – geluidsgevoelige functie (dove gevel)
- Geluidszone
- Veiligheidszone LPG

Bestemming

- Gemengd (uit te werken)
- Gemengd
- Groen
- Verkeer
- Water
- Wonen (uit te werken)

Zie pagina 94 voor een verantwoording bij het tijdschema en de bestemmingsplankaart

## Hart van Zuid, Hengelo

### *De ruimtelijke opgave*

Midden in het centrum van Hengelo ligt een 50 hectare groot industrieterrein waar verschillende bedrijven waaronder Stork, Dikkers en Siemens gevestigd zijn. Dit industrieterrein is in de loop van de tijd in onbruik geraakt, omdat bedrijven uit dat gebied zich terugtrokken en/of minder ruimte nodig bleken te hebben.

In augustus 1998 sloten de gemeente, de bedrijven Stork en EMGA en ontwikkelaar Van Wijnen een intentie-overeenkomst voor de herontwikkeling van het terrein tot een multifunctioneel stedelijk gebied met functies als wonen, werken, onderwijs en recreatie. 'Hart van Zuid', zoals het gebied en het plan genoemd worden, zou tevens een impuls kunnen bieden voor de regionale economie. In de in onbruik geraakte fabriekscomplexen zouden zich nieuwe bedrijven en onderwijsinstellingen (zoals het ROC Twente) kunnen vestigen. Belangrijke voorwaarde voor woningbouw was het vertrek uit het gebied van het chloorverwerkende bedrijf Akzo Nobel en daarmee samenhangend een sterke vermindering van het aantal chloortreinen.

### *2000-2002 Masterplan Hart van Zuid*

Na een brede maatschappelijke discussie en een Perspectievennota (1999), zijn vanaf 2000 de gemeente Hengelo, de Van Wijnen Groep NV en Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling gezamenlijk aan de slag gegaan met het opstellen van het Masterplan Hart van Zuid. In 2001 sloten zij hiervoor een Intentieovereenkomst. Op 29 januari 2002 is het Masterplan door de gemeenteraad vastgesteld. In het plan zijn de ambities voor het gebied vastgelegd en de hoofdkaders voor het programma en de ruimtelijke inpassing.

De transformatie van het verouderde industrieterrein betekent niet dat alle bedrijvigheid uit dit gebied zal verdwijnen. Integendeel, de bedrijfsactiviteiten van diverse bedrijven (waaronder Stork en Siemens) zullen binnen het plan Hart van Zuid gedeeltelijk gehandhaafd worden. Daarnaast zal getracht worden nieuwe bedrijvigheid aan te trekken, die zich met name in de in onbruik geraakte fabriekshallen (vaak industrieel erfgoed) kunnen vestigen. Op deze manier kan het industrieel erfgoed, dat in het plangebied aanwezig is (en karakteristiek is voor de Twentse metaalstad), behouden blijven en hergebruikt worden.

In het gehele planproces is veel tijd en aandacht besteed aan zowel maatschappelijke als politieke draagvlakverwerving, om tijdsverlies door gebrek aan draagvlak in een later stadium te voorkomen. Bij de vaststelling van het Masterplan hebben belanghebbenden (zoals omwonenden, ondernemers en overheden) een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast onderhoudt de

projectorganisatie Hart van Zuid<sup>4</sup> vanaf het begin af aan intensief contact met de stichting Hart voor Zuid, die in 2000 is opgericht en waarin zeven bewonersverenigingen uit de buurten rond Hart van Zuid zijn vertegenwoordigd.

Door de veranderde en minder milieubelastende aard van de zittende en nieuwe bedrijvigheid werd het mogelijk om ook andere functies, zoals wonen, onderwijs en recreëren, aan het gebied toe te voegen. Deze kunnen eveneens in het industrieel erfgoed een plek krijgen. Wel moest bij de planontwikkeling door de aanwezigheid van veel industrie in het plangebied en de ligging nabij het spooreplacement waarover gevaarlijke stoffen (LPG) worden vervoerd, rekening worden gehouden met de wettelijke milieu- en veiligheidseisen (geluidshinder, externe veiligheid en bodem- en diepe grondwaterverontreiniging). Noodzakelijke voorwaarde voor gebiedsontwikkeling was verbetering van de externe veiligheid door het vertrek van het chloorverwerkende bedrijf Akzo Nobel en de bijbehorende chloortransporten in 2006. De verplaatsing van Akzo Nobel naar Delfzijl was het gevolg van een convenant tussen het ministerie van VROM en het bedrijf.

In 2001 heeft de gemeente voor het project Hart van Zuid 50 miljoen gulden voor de duur van de planperiode ter beschikking gesteld. Dit geld was bedoeld als 'aanjaaggeld' om bij andere overheden en instanties geld voor dit project los te krijgen. Dit was hard nodig omdat er aanvankelijk een berekend tekort was van 215 miljoen gulden (90 miljoen euro) om de 'minimale variant'<sup>5</sup> van het plan tot uitvoering te kunnen brengen.

### *2002-2004 Van Masterplan naar uitvoering*

Tussen 2002 en 2003 is het Masterplan verder uitgewerkt in het beslisdocument 'Verdiepingsslag: van Masterplan naar uitvoering', dat op 26 juni 2003 door de gemeenteraad is vastgesteld. In dit document is verder ingezoomd op het programma, de verkeersstructuur, de groen/blauwe structuur en de financiële haalbaarheid van het plan. Een Nota van uitgangspunten (2004) geeft randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied en dient als basis voor het stedenbouwkundig ontwerp en het bestemmingsplan.

In juni 2003 hebben de gemeente Hengelo, de Van Wijnen Groep NV en IBC Heijmans Vastgoedontwikkeling B.V. een formele publiekprivate samenwerkingsovereenkomst (SOK) gesloten, waarin afspraken zijn opgenomen over de ontwikkeling en realisatie van Hart van Zuid: de wijze van samenwerking, de taken en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en de verdeling van de risico's. Gekozen werd voor een lichte samenwerkingsconstructie: dit hield in dat van tevoren niet overal afspraken over zijn gemaakt, maar dat veel afspraken gaandeweg de rit gemaakt worden. Hierdoor is er weinig

onderhandelingstijd gaan zitten in het overeenkomen van de SOK. Vanwege een zakelijk meningsverschil met de andere partners besloot IBC Heijmans nog geen jaar later om uit de samenwerking te stappen. Momenteel participeren de gemeente en Van Wijnen beide voor 50 procent in de ontwikkeling van het gebied; risico's en winst zijn gelijk verdeeld.

#### *2005-2008 Bestemmingsplan Hart van Zuid*

De voorbereiding voor het bestemmingsplan startte in 2005. Het duurde vijf jaar voordat dit plan uiteindelijk in augustus 2010 door de Raad van State werd behandeld. Met uitzondering van een klein deel werd het plan onherroepelijk.

In 2005 is de gemeente begonnen met het bestemmingsplan Hart van Zuid dat op 17 december 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het vaststellen van het bestemmingsplan heeft relatief lang geduurd. De reden hiervoor is dat halverwege het proces besloten werd het globale bestemmingsplan dat was ontwikkeld aan te passen en een gedetailleerder plan te maken. Hiermee kwam de gemeente tegemoet aan de wens van de bewoners om beter inzicht te geven in de bouw-mogelijkheden. De gemeente besloot daarop in 2007 het bestemmingsplan nader uit te werken en bepaalde bestemmingen en voorschriften gedetailleerder weer te geven. Ook zijn nieuwe ontwikkelingen meegenomen (zoals een winkelcentrum, een gezondheidscentrum en aanpassingen in het omvangrijke programma van het Hijschgebouw, voormalig pand van Stork). Vervolgens heeft het ontwerp bestemmingsplan Hart van Zuid van 23 januari tot en met 4 maart 2008 ter inzage gelegen. Door een procedurefout<sup>6</sup> en de invoering van de nieuwe Wro is het plan twee keer ter inzage gelegd. Hierdoor kon het bestemmingsplan pas eind december 2008 door de gemeenteraad worden vastgesteld en is het op 3 april 2009 in werking getreden.

De lange duur van het bestemmingsplan is dus niet het gevolg van de benodigde milieuonderzoeken. Weliswaar moesten er voor het bestemmingsplan ongeveer 20 nieuwe milieuonderzoeken worden gedaan naar geluid, luchtkwaliteit, archeologie, bodem, externe veiligheid, flora en fauna en water, maar de meeste van deze onderzoeken zijn binnen het tijdsbestek van één jaar (2005-2006) gedaan. Tevens kon gebruik gemaakt worden van enkele milieuonderzoeken, die eerder door andere partijen waren verricht (zoals het akoestisch onderzoek uitgevoerd door TCE in opdracht van Prorail) of onderzoeken die reeds in het kader van het Masterplan (2002) waren uitgevoerd.

In dezelfde periode dat het bestemmingsplan Hart van Zuid is opgesteld (2005-2008), is ook het Regionaal Opleidingen Centrum (ROC) Twente in deelgebied

Lansinkveld gebouwd. De bouw hiervan in de voormalige ijzergieterij van Stork is via een artikel 19 (lid 1)-procedure tot stand gekomen, evenals een deel van de woningbouw in deelgebied Langelier Erve. Ook zijn in 2008 de voorbereidingen getroffen voor de herbouw van het Hijschgebouw, maar dit is door de tegenvallende economische ontwikkelingen niet doorgegaan. De locatie is tijdelijk in gebruik genomen als parkeerterrein.

#### *2008-2009 Geactualiseerd Masterplan*

Na de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad is in 2008 het Masterplan uit 2002 geactualiseerd en vastgesteld. De redenen hiervoor waren voortschrijdend inzicht en veranderde economische en demografische omstandigheden. Het ambitieniveau is ongewijzigd gebleven. In Hart van Zuid zullen in totaal ruim 1.000 woningen (verdeeld over verschillende deelgebieden<sup>7</sup>), 75.000 vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) kantoren, 9.000 vierkante meter bvo detailhandel, 65.000 vierkante meter bvo onderwijsvoorzieningen, 3.500 vierkante meter bvo zorgvoorzieningen, 20.000 vierkante meter bvo culturele en vrije tijdsvoorzieningen en 12 hectare bedrijven gerealiseerd worden.

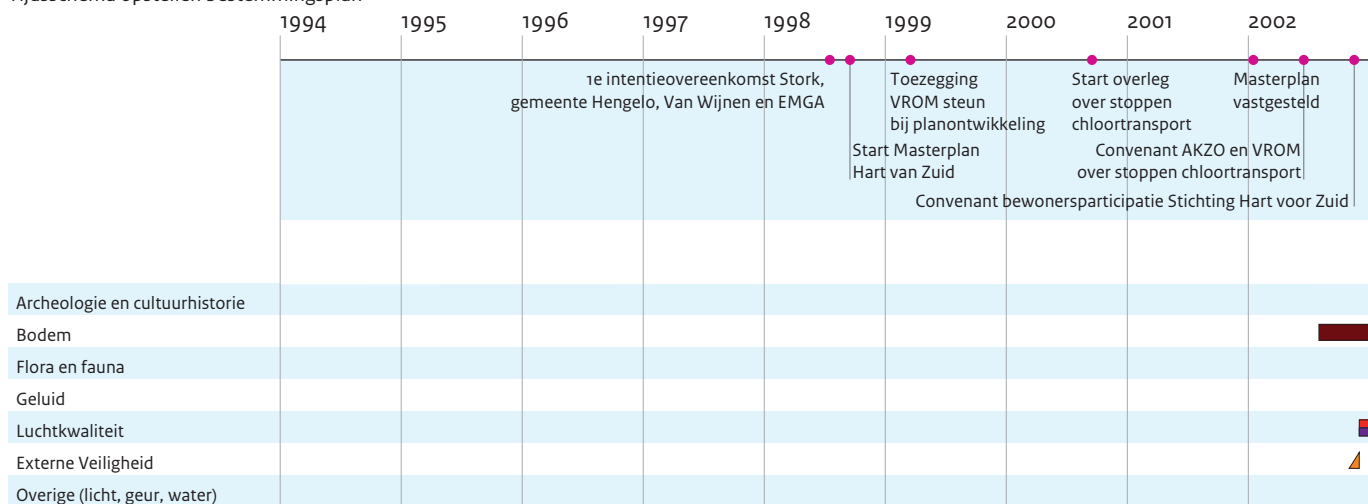
Aanvankelijk bestond op de grondexploitatie van het totale plan Hart van Zuid een tekort van 90 miljoen euro. Besloten werd het plan op te delen in deelplannen en per plan een sluitende exploitatie te realiseren. Vooralsnog geldt dat alleen voor de eerste fase een sluitende grondexploitatie is bereikt.

#### *2008-2010 Beroep bij Raad van State*

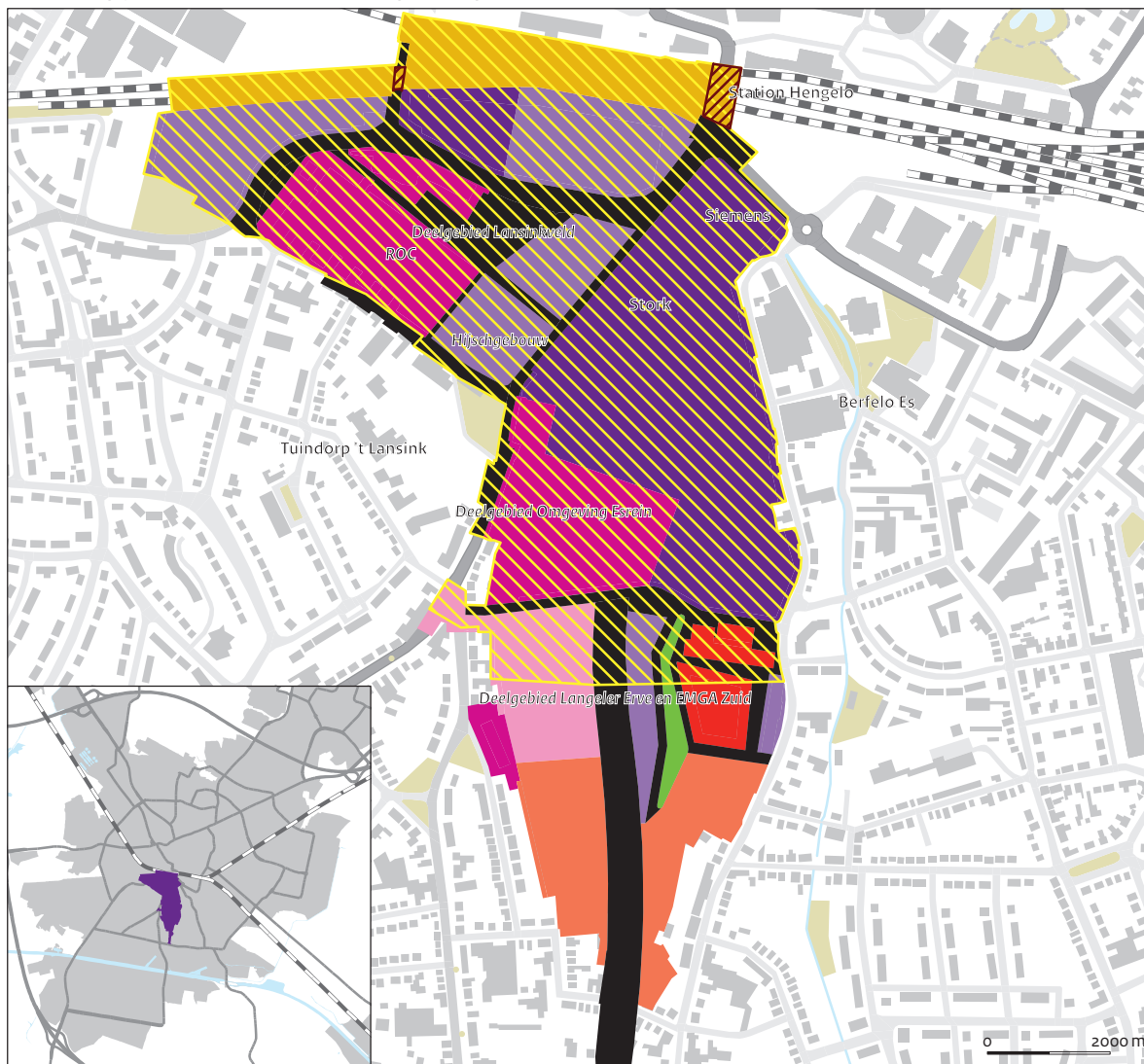
Tegen de vaststelling van het bestemmingsplan in december 2008 hebben twee bedrijven bezwaar gemaakt bij de Raad van State, onder andere vanwege gebrekkig milieuonderzoek. In augustus 2010 heeft de Raad van State uitspraak gedaan. De Raad van State heeft bij die uitspraak een klein deel van het plan vernietigd, omdat onvoldoende is gewaarborgd dat geen verslechtering van de parkeervoorziening voor een van de bedrijven zal optreden. Daarmee is het bestemmingsplan Hart van Zuid vanaf augustus 2010 grotendeels onherroepelijk.

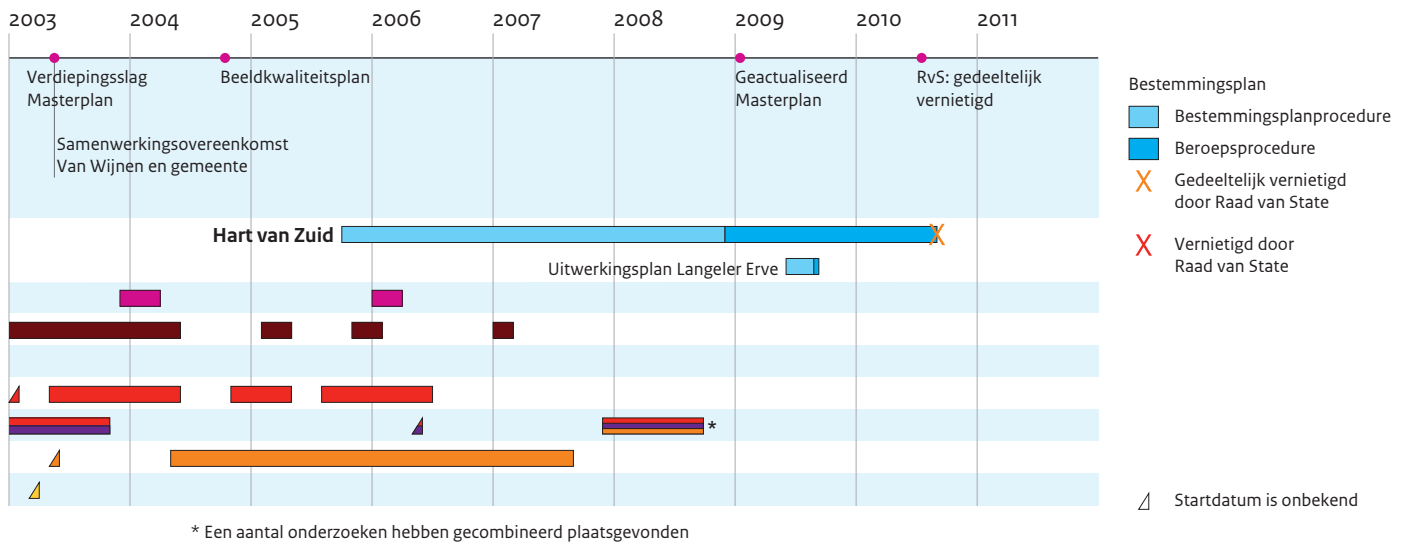
**Figuur B 1.3**  
**Hart van Zuid**

Tijdschema opstellen bestemmingsplan



Bestemmingsplan Hart van Zuid (vereenvoudigde weergave)





Legenda kaart

Aanduiding

- Brug
- Geluidszone

Bestemming

- Bedrijf
- Gemengd (uit te werken)
- Gemengd
- Groen
- Maatschappelijk
- Verkeer – railverkeer
- Verkeer
- Wonen
- Wonen (uit te werken)

Zie pagina 94 voor een verantwoording bij het tijdschema en de bestemmingsplankaart

## Oosterpoort, Nijkerk

### *De ruimtelijke opgave*

De locatie Oosterpoort ligt aan de rand van de binnenstad van Nijkerk. Het gebied vormt de overgang tussen het historische centrum en de woongebieden daarbuiten. Oosterpoort heeft een geringe ruimtelijke identiteit en een onoverzichtelijke en rommelige openbare ruimte. De aanwezige cultuurhistorische gebouwen staan leeg en bevinden zich in slechte staat.

Met het plan Oosterpoort wil de gemeente de ruimtelijke structuur verbeteren en een aantrekkelijk binnenstedelijk woon- en winkelgebied maken dat tevens een economische stimulans voor de binnenstad moet bieden. Het project bestaat uit winkels, waaronder een grote supermarkt, en verschillende typen woningen. Ondanks de nieuwbouw moet de Oosterpoort de sfeer van een historische binnenstad bieden met behoud en restauratie van de aanwezige historische panden. Het gebied wordt autoluw en krijgt een ondergrondse parkeergarage.

### *1995-2001 projectinitiatief Oosterpoort en Denkrichting Oosterpoort*

In 1995 heeft projectontwikkelaar Aprisco B.V. een initiatief ingediend bij de gemeente Nijkerk voor de herontwikkeling van het winkelgebied Oosterpoort. Aprisco is eigenaar van de grote supermarkt in het plangebied en heeft in de voorgaande jaren de historische Eierhal, de marechausseekazerne, enkele oude panden aan het Molenplein en de kavel van de Oostermolen verworven. De rest van de grond in het plangebied is in eigendom van de gemeente Nijkerk.

De gemeente Nijkerk heeft daarop een stedenbouwkundig plan (1997) opgesteld dat naast winkels en een grote supermarkt ook versterking van de woonfunctie met 94 woningen beoogt en in de aanleg van een ondergrondse parkeergarage voorziet. Het plan is vastgelegd in het bestemmingsplan Nijkerk-Binnenstad 1999 en gaat uit van het principe van sloop-nieuwbouw. De ontwikkelaar wil al in 1998 beginnen met de gebiedsontwikkeling voor Oosterpoort. In die tijd wordt echter elders in de binnenstad, ook door Aprisco, een ander bouwproject uitgevoerd. De gemeente voelt niet voor twee grote bouwprojecten in het relatief kleine centrum van Nijkerk en wil dus wachten met Oosterpoort.

In 2000 komt een groep burgers van Nijkerk in opstand tegen de sloop van veel historische panden in de stad. Vooral de door de ontwikkelaar geplande sloop van de Eierhal, de Oostermolen en andere historische panden roept veel weerstand op. De gemeente laat in reactie daarop nog datzelfde jaar een oriënterend cultuurhistorisch onderzoek uitvoeren naar het cultureel erfgoed in het plangebied Oosterpoort. In 2001 publiceert de gemeente een Denkrichting Oosterpoort die met de burgers wordt besproken. Dit voorstel behelst behoud van de Eierhal en de historische panden, maar wel sloop

van de Oostermolen. Dit laatste stuit op grote bezwaren van Nijkerkse burgers. De Stichting De Oostermolen wordt opgericht die nog jarenlang zal ijveren voor het behoud van de molenromp en de wederopbouw van de molen. Kwesties rondom het cultureel erfgoed zullen de duur van de planvorming blijven bepalen.

### *2002-2004 Plan van aanpak, Programma van eisen Oosterpoort en Nota van uitgangspunten Oosterpoort*

Na de gemeenteraadsverkiezing van 2002 krijgt het project Oosterpoort veel aandacht in het nieuwe collegeprogramma 2002-2006. De gemeente gaat nu uit van handhaving van de monumentale en historische panden, met eventueel een verplaatsing van de Oostermolen naar elders in de stad. In juni 2002 komt de gemeente met een Plan van aanpak voor de Oosterpoort. De samenwerking met ontwikkelaar Aprisco wordt voortgezet. Vanwege de complexiteit van het plan en de belangstelling in de samenleving besluit de gemeente een aparte projectorganisatie op te zetten met een externe projectleider. Ook wordt een klankbordgroep van burgers opgericht met daarin vertegenwoordigers van de cultuurhistorische belangenstichtingen De Oostermolen, Stadsgezicht Nijkerk en Oud Nijkerk, de bewonersvereniging Van Reenenpark, bewoners van straten in het plangebied en winkeliers. De bewoners van de Oranjelaan, die naast de nieuwe supermarkt komen te wonen en later bezwaar zouden maken, worden niet betrokken. In vervolg op het Plan van aanpak voert de gemeente een ruimtelijke en functionele analyse van het gebied uit en stelt in april 2003 een Analyse en Programma van Eisen Oosterpoort vast. Dit wordt uitgewerkt in een Nota van uitgangspunten Oosterpoort (2004).

### *2004-2009 Samenwerkingsovereenkomst, Stedenbouwkundig plan, Voorontwerp- en ontwerpbestemmingsplan*

De Nota van uitgangspunten vormt de start van de voorbereiding van het bestemmingsplan. In 2006 heeft een meningsverschil over het stedenbouwkundig ontwerp van het Molenplein geleid tot een breuk tussen de gemeenteraad en het stedenbouwkundig bureau Soeters, Van Eldonk en Ponc Architecten, dat speciaal door de gemeente was ingehuurd omdat ze een hoge stedenbouwkundige kwaliteit nastreefde. Bureau AMER, dat ook het bestemmingsplan zal opstellen, heeft het overgenomen en in december 2007 heeft de gemeente een Stedenbouwkundig en Beeldkwaliteitsplan vastgesteld. AMER is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de verplichte milieuonderzoeken. De meeste onderzoeken zijn in een tijdsbestek van een jaar (2007-2008) verricht. Uitzondering vormt een serie onderzoeken naar de bodem waar de gemeente al in 2006 mee begonnen is. De resultaten leveren geen noemenswaardige milieuhinder op. Wel is er op een paar



plaatsen bodemverontreiniging geconstateerd waarvoor een saneringsplan is opgesteld.

In 2005 sluiten Aprisco en de gemeente een akkoord op hoofdlijnen. Twee jaar later in september 2007 ligt er een getekende samenwerkings- en realisatieovereenkomst (SOK). In de SOK staat onder andere de verdeling van de onderzoekskosten. De projectontwikkelaar betaalt eventuele planschade en een deel van het bodem-onderzoek voor de parkeergarage. De saneringskosten voor bodemvervuiling zijn voor de grondeigenaren in het plangebied, de gemeente en Aprisco.

Voor de financiering van het project heeft de gemeente in 2005 bij de provincie een beroep gedaan op de verstedelijkingssubsidie ISV2. De subsidie is gekoppeld aan de bouw van sociale en starterswoningen. Indirect beïnvloedt deze financieringskeuze de financiële armslag van de projectontwikkelaar, omdat deze nu voor een deel van het woonprogramma vastzit aan een opgelegde maximale huurgrens.

Beide partijen geven aan dat de onderhandelingen voor de samenwerkingsovereenkomst veel tijd hebben gekost. Volgens de gemeente speelt vooral onbekendheid bij de ontwikkelaar met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een rol. Aprisco is meer gespecialiseerd in het ontwikkelen van winkelgebieden en beleggen in winkels. Voor Aprisco zit het probleem in de verdeling van de kosten en risico's. In de overeenkomst staan veel boetebedingen. De gemeente wil daarmee voorkomen dat Aprisco na vaststelling van het bestemmingsplan niet meteen gaat bouwen omdat het economische tij tegen zit.

In maart 2008 is het voorontwerp bestemmingsplan Oosterpoort gereed. In april 2008 presenteert de projectontwikkelaar het ontwerp van de nieuwbouw op de locatie Oosterpoort. De molenromp komt daar niet meer in voor. Ondanks protesten van burgers en belangenstichtingen besluit de gemeente in juni 2008 de monumentenstatus van de Oostermolen af te halen en een sloopvergunning af te geven. In het ontwerp staat verder dat de parkeergarage niet alleen onder het gehele Molenplein komt, maar ook onder de Eierhal, wat twintig extra parkeerplaatsen oplevert en waardoor de parkeerkelder als fundering van de te restaureren Eierhal kan dienen. Ook de marechasseekazerne wordt gerestaureerd en de oude pakhuisjes worden deels herbouwd. Vanwege de parkeergarage moet de Eierhal eerst worden afgebroken en vervolgens weer opgebouwd. Dit restauratieplan krijgt opnieuw veel kritiek van bewoners en de belangenstichtingen. Het restauratieplan dat met de aanvraag van een monumentenvergunning in 2008 is voorgelegd aan de Adviescommissie Monumenten van de gemeente krijgt een negatief advies. Tot drie keer toe moet Aprisco een aanvraag voor de monumentenvergunning indienen voordat deze uiteindelijk na bijna twee en een half jaar

(maart 2011), en na tussenkomst van voormalig rijksadviseur voor cultureel erfgoed Asselbergs, wordt afgegeven.

In oktober 2008 komt het College met een Ontwerp bestemmingsplan. Het draagvlak voor dit plan is klein en dat ligt niet alleen aan de Eierhal. Ook het feit dat men in het kleine centrum dicht op elkaar woont en omwonenden al gauw de gevolgen ondervinden van nieuwe ontwikkelingen speelt een rol. Er worden zo'n veertig zienswijzen uitgebracht. De zienswijzen richten zich onder andere op effecten van de hoogbouw op omliggende bestaande woningen (schaduwwerking, privacy-inbreuk, belemmering uitzicht en verlies zoninval). Het Beeldkwaliteitsplan wordt aangepast en de gemeente stelt een Nota van zienswijzen op. De projectontwikkelaar gaat met instemming van de gemeente in gesprek met de indieners om te komen tot maatregelen. Dit resulteert in een aantal aanpassingen in het plan. De behandeling kost de gemeenten een half jaar.

#### *2009-2011 Vastgesteld bestemmingsplan, Besluit hogere waarden, beroep bij de Raad van State en onherroepelijk verklaring van het bestemmingsplan*

In oktober 2009, een jaar na het ontwerp bestemmingsplan, wordt het bestemmingsplan Oosterpoort, inclusief een bijgesteld Beeldkwaliteitsplan, vastgesteld door de gemeenteraad, samen met een Besluit hogere waarden om voor een aantal woningen meer geluidhinder toe te staan.

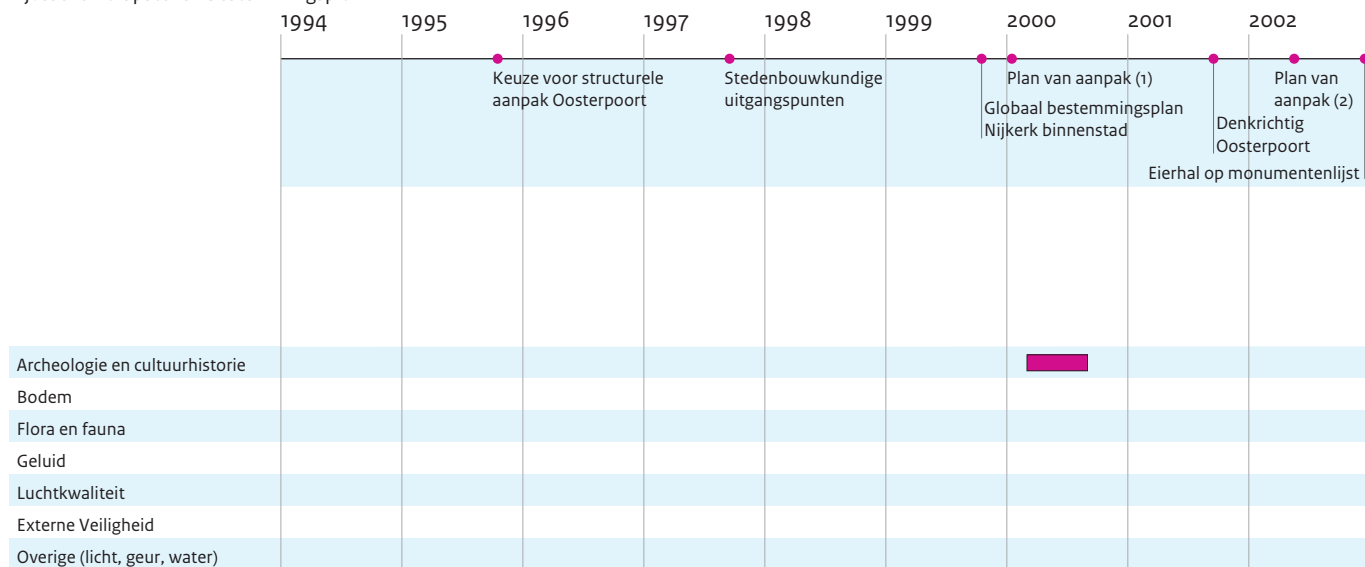
Tegen het vaststellingbesluit wordt beroep aangetekend bij de Raad van State. De Raad van State doet op 2 maart 2011 uitspraak. Uiteindelijk is één beroep gedeeltelijk gegrond verklaard, wat leidt tot vernietiging van een plandeel. De rest van het bestemmingsplan is onherroepelijk verklaard. Het vernietigde plandeel betreft de bevoorradingshal van de toekomstige supermarkt waartegen een bewoner, die deze hal naast zich krijgt, bezwaar maakt vanwege het ontstaan van een verkeers- onveilige situatie en eventuele geluidsoverlast door de wachtende vrachtwagens buiten de hal. De Raad concludeert dat de gemeente hier onvoldoende onderzoek naar heeft gedaan. Hier wreekt zich dat de betreffende bewoners aan de Oranjelaan, waaraan ook de supermarkt komt te liggen, niet in de klankbordgroep waren vertegenwoordigd. De gemeente heeft zich het probleem dat hier ontstond onvoldoende gerealiseerd. De overige beroepen betroffen het karakter van de nieuwbouw, zoals de bouwhoogtes en de afstanden tot bestaande bebouwing, maar de Raad vindt deze acceptabel in de stedelijke omgeving van de Nijkerkse binnenstad. Ook bezwaren tegen de gevolgde procedure zijn afgewezen.

De uitspraak van de Raad van State vraagt aanpassing van een deel van het bestemmingsplan. Zodra nieuw onderzoek is verricht naar de verkeersveiligheid aan de

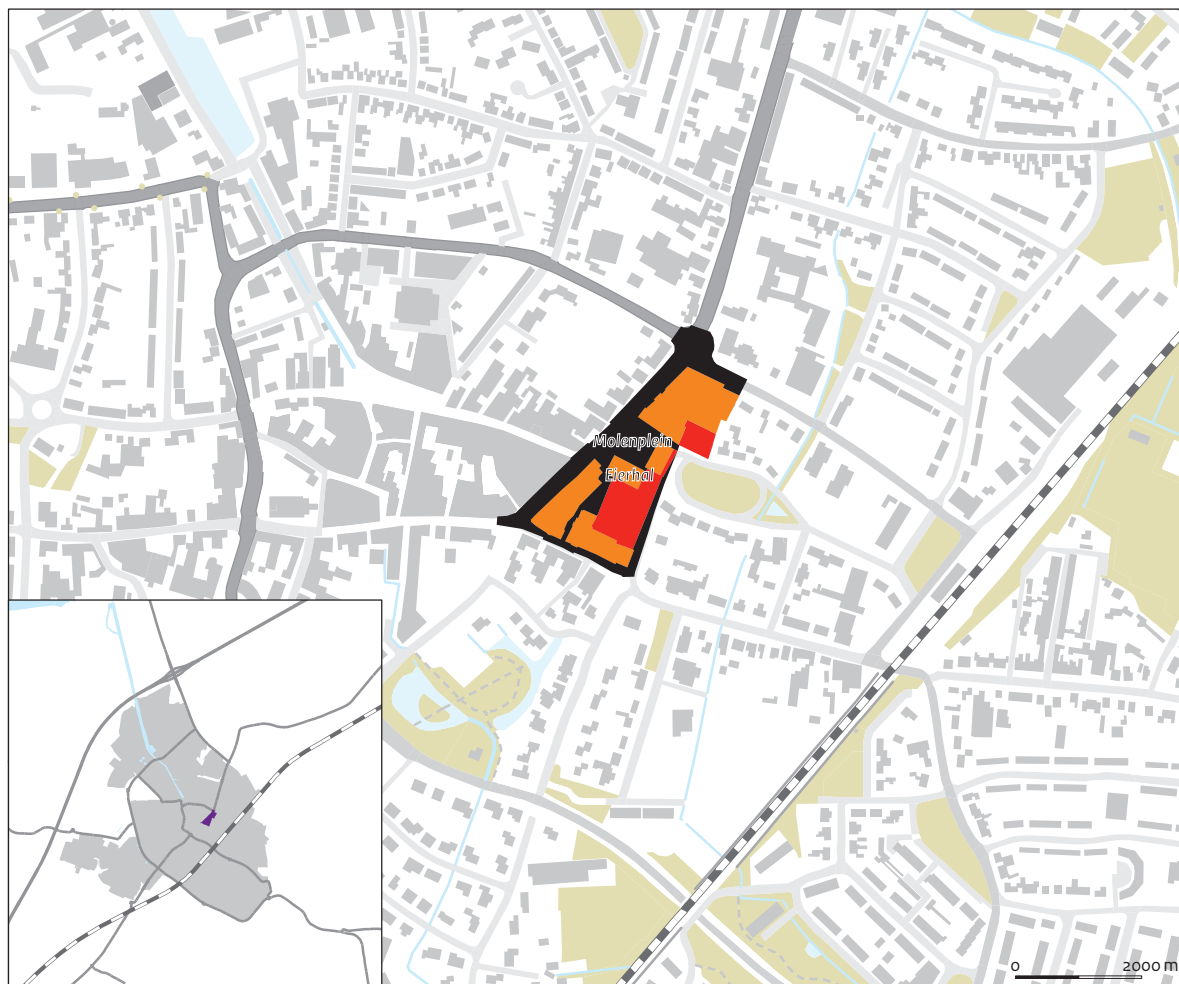
Figuur B 1.4

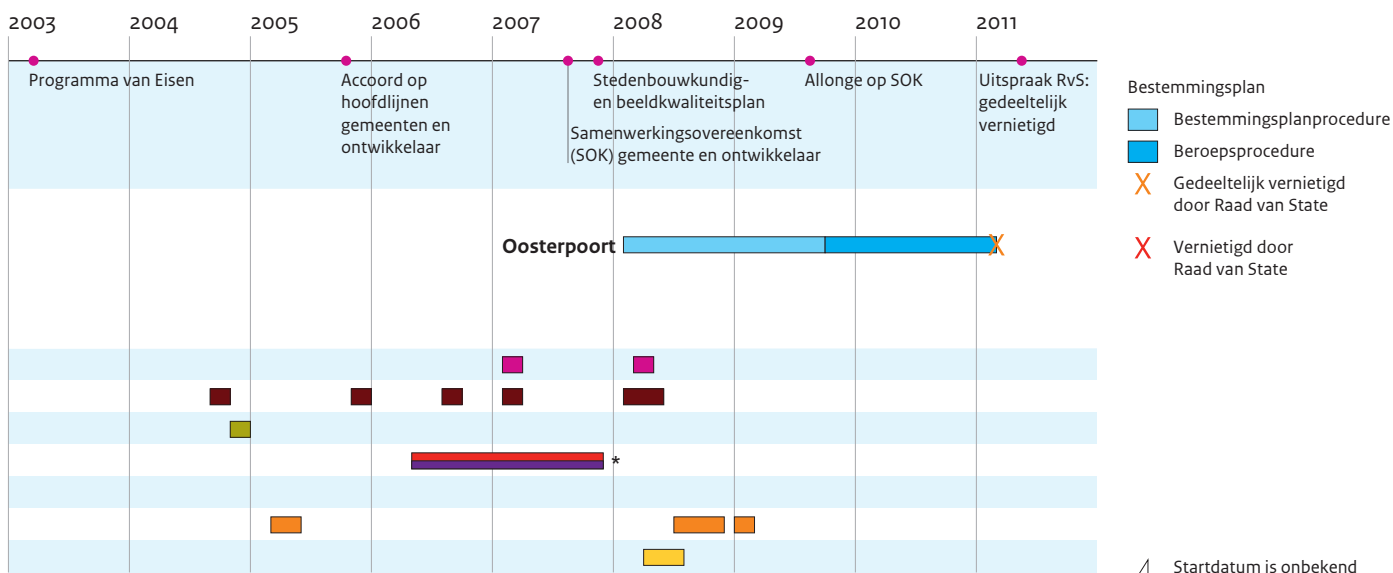
**Oosterpoort**

Tijdsschema opstellen bestemmingsplan



Bestemmingsplan Oosterpoort (vereenvoudigde weergave)





\* Het onderzoek naar geluid en luchtkwaliteit heeft gecombineerd plaatsgevonden.

Legenda kaart

- Bestemming
- Centrum
  - Verkeer
  - Wonen

Zie pagina 95 voor een verantwoording bij het tijdschema en de bestemmingsplankaart

Oranjelaan tijdens het laden en lossen van vrachtwagens en naar het geluidseffect op de omgeving en een acceptabele oplossing is gevonden, zal de gemeente een planologische procedure starten om dit deel van het plan te repareren met een postzegelbestemmingsplan.

voor een feestelijke opening bij het 600-jarig bestaan van de stad.

Op de samenwerkingsovereenkomst van 2007 is in de zomer van 2009 een 'allonge' gekomen waarin Aprisco met de gemeente een fasering in de realisatie van het plan overeenkomt. Aanleiding is de verslechterde economische situatie in de woningbouw waardoor de ontwikkelaar niet alle woningen tegelijk op de markt wil brengen. De woningen bij het Smidshof en de Molenweg verhuizen naar een tweede fase. De allonge bevat boetebepalingen bij uitstel van de start van de tweede realisatiefase. De tijd dringt. De gemeente heeft van de provincie verlenging gekregen van de ISV-subsidie tot het najaar van 2011 onder voorwaarde dat dan gestart is met de bouw van de woningen. En de gemeente wil graag dat in 2013 een groot deel van de gebiedsontwikkeling klaar is

## SpoorHaven 1e fase, Roosendaal

### *De ruimtelijke opgave*

Roosendaal is van oudsher verbonden met het spoor. Het is het laatste station voor de grens met België. Midden in de stad ligt een spoorwegemplacement voor goederentreinen en aan de westzijde daarvan liggen over de hele lengte van het emplacement industrieterreinen. Deze spoorzone steekt als een wig in het hart van de stad. Eind jaren negentig van de vorige eeuw ging de gemeente deze ruimtelijke inrichting als een probleem zien. De stad wordt in tweeën gesplitst door de barrièrewerking van het spoor. Over het spoor worden gevaarlijke stoffen vervoerd dwars door de stad, en de industrieterreinen in de spoorzone kampen met leegstand, verwaarlozing en sociale onveiligheid. En bovendien zou het vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening veel aantrekkelijker zijn om op deze locatie vlak bij het station en op loopafstand van de binnenstad woningen te bouwen. Het gemeentebestuur wil deze problemen in samenhang aanpakken.

### *2000- 2005 Masterplan SpoorHaven*

Begin 2000 is Roosendaal serieus begonnen met planontwikkeling. In 2001 kreeg het bureau Palmbout Urban Landscapes opdracht tot het opstellen van een stedenbouwkundig plan. Medeopdrachtgever was belegger Bouwinvest, eigenaar van diverse panden in het gebied. Dit Stedenbouwkundig Ontwerp SpoorHaven vormde de basis voor het Masterplan SpoorHaven dat op 18 december 2003 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het plan voorzag in verdieping van de spoorlijn, verplaatsing van het spoorwegemplacement en het station, uitplaatsen van industrie, bouw van een nieuw stadskantoor, scholen, kantoren, hotel/congrescentrum, grootschalige detailhandel en ruim 1.000 woningen. Tijdens de opstelling van het masterplan zijn de milieu-belemmeringen vanuit de verschillende bronnen in beeld gebracht: verkeer, industrie, de spoorlijn en het spoorwegemplacement. Er is gekeken naar geluid, geur, externe veiligheid en bodemkwaliteit. Er bleek in het gebied sprake te zijn van ernstige milieuhinder, maar de gemeente ging ervan uit dat daar oplossingen voor waren.

Wel heeft de gemeente het ingenieursbureau DHV opdracht gegeven om de financieel-economische haalbaarheid te onderzoeken. Dit resulteerde in 2005 in het rapport 'Met minder meer'. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente besloten om met minder ambities door te gaan: het spoor blijft bovengronds, twee grote bedrijven worden niet uitgeplaatst en de fasering van de gebiedsontwikkeling wordt aangepast.

### *2004-2005 Structuurplan SpoorHaven 1e fase en Milieuruimteplan*

De volgende stap in het planproces was de opstelling van een Structuurplan SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase met een bijbehorend Milieuruimteplan. In het milieuruimteplan staan de voorwaarden waaronder transformatie van het verouderde industriegebied Stationswerf tot nieuwe stedelijke functies zoals woningen en scholen mogelijk is. Het plangebied grenst aan het geluidgezoneerde industrieterrein Borchwerf en aan het spoorwegemplacement. In het plangebied liggen Van Gilse/Suiker Unie, dat niet zal worden verplaatst, en een voetbalstadion en vlak ernaast ligt het bedrijf Sensus.

In het milieuruimteplan zijn de mogelijkheden voor maatregelen aan de diverse bronnen onderzocht, mogelijke stedenbouwkundige maatregelen en de eventuele resterende belemmeringen voor het realiseren van gevoelige functies in het gebied zoals scholen en woningbouw. Met het milieuruimteplan werd al meteen ingespeeld op de eventuele noodzaak van een Stap 3-besluit volgens de Interimwet stad en milieu. Voor het milieuruimteplan is onderzoek gedaan naar industrielawaai, geur, overige milieuhinder, wegverkeerslawaai, spoorweglawaai en groepsrisico. Voor het structuurplan is onderzoek gedaan naar ecologie, archeologie/cultuurhistorie, water en verkeer. Het opstellen van beide plannen door het adviesbureau RBOI kostte een jaar (juni 2004 tot juni 2005), waarbij inbegrepen overleg met bedrijven, tervisielegging, planaanpassing en aanvullend onderzoek. Het structuurplan is vastgesteld door de gemeenteraad op 31 oktober 2005.

Meteen daarna heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd op de gronden in het industriegebied Stationswerf die nog moeten worden aangekocht. De duur van het voorkeursrecht is twee jaar met een verlenging van vijf maanden vanwege de Wro en een eenmalige verlenging van een jaar tot 30 maart 2009: de deadline voor het bestemmingsplan.

### *2005-2008 Samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen*

Na de opstelling van het Structuurplan heeft Bouwinvest zich teruggetrokken. Na een marktconsultatie door Rabo Vastgoed is de gemeente in zee gegaan met de ontwikkelaars Proper Stok en Bouwfonds. Vervolgens is er tussen de gemeente en de beide ontwikkelaars onderhandeld over de samenwerking. Vlak voor de tervisielegging van het voorontwerpbestemmingsplan werd de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) getekend op 7 november 2008.

Over het programma werden de partijen het snel eens: 900 woningen, stadskantoor, twee scholen (VMBO en ROC) en een aantal commerciële functies die niet zouden concurreren met commerciële activiteiten in het stadscentrum. Ook zal Roosendaal niet elders concurrerende woningbouwlocaties ontwikkelen. De beide markt-

partijen zijn samen (50-50) 100 procent risicodragend voor de ontwikkeling van het commerciële vastgoed. De kosten (verwerving, uitplaatsing, bodemsanering, bronmaatregelen bij aangrenzende bedrijven, gasleiding verleggen, bouwrijp maken, woonrijp maken) en baten uit de grondexploitatie worden gezamenlijk gedeeld door de gemeente en de marktpartijen (50-25-25). De projectontwikkelaars willen een maximale grondopbrengst en zijn niet tevreden met het stedenbouwkundig plan dat volgens hen niet de vereiste waardecreatie biedt. Stedenbouwkundig bureau West 8 maakt een nieuw plan met als kwaliteitsimpuls een noord-zuid lanenstructuur, een meanderende beek door de woonwijk (de Molenbeek), een boulevard langs de Vliet, een gedifferentieerde woontypologie en een nieuwe naam: SpoorHaven wordt Stadsoevers.

Het nieuwe plan wordt door adviesbureau RBOI getoetst op haalbaarheid binnen de milieunormen. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig naar geur, geluid en externe veiligheid. Er blijken nog steeds aanzienlijke milieubelemmeringen te zijn. In de grondexploitatie zit zo miljoen subsidie voor de grote verwervingen, waaronder negen miljoen van het Rijk, zes miljoen van de provincie en vijf miljoen van de gemeente. De geurhinder is niet anders op te lossen dan door verplaatsing van het olieverwerkende bedrijf Wubben. Roosendaal sluit een akkoord met het bedrijf, de totale kosten van verplaatsen bedragen 12,5 miljoen euro. Geluidhinder kan deels worden opgelost met gebouwen (stadskantoor, de twee scholen) die de woningen afschermen tegen het geluid van industrie en stadion en met maatregelen aan de woningen zelf. De bedrijven die de geluidhinder veroorzaken zijn niet bereid tot bronmaatregelen. Voor de meeste woningen in het plan blijft de geluidsbelasting onder de voorkeurswaarde volgens de Wet geluidhinder. Voor een aantal woningen ligt de geluidsbelasting hoger en zal de gemeente een hogere waardeprocedure moeten doorlopen teneinde meer geluidsbelasting toe te staan. Een deel van de woningen houdt een geluidsbelasting die ook de maximale grenswaarde overschrijdt. Voor het maximaliseren van de grondopbrengsten zijn deze woningen echter noodzakelijk. En dus is een Stap 3-besluit volgens de Interimwet stad en milieu noodzakelijk.

Met het oog op veiligheid moet er een gasleiding op het terrein worden verlegd. Veiligheidsmaatregelen in verband met de spoorlijn en het spoorwegemplacement zijn in dit deelgebied niet aan de orde.

De meeste onderhandelingstijd is gaan zitten in het steeds weer aanpassen en financieel doorrekenen van het stedenbouwkundig plan (het zogenoemde 'rekenen en tekenen'), teneinde te voldoen aan de milieunormen en aan veranderingen in de markt (minder vraag naar appartementen, meer vraag naar grondgebonden

woningen). Uiteindelijk ligt er een programma en een stedenbouwkundige vorm waar alle partijen achter kunnen staan en kan de samenwerkingsovereenkomst worden getekend.

#### *2007-2009 Bestemmingsplan, Exploitatieplan en Stap 3-besluit*

De gemeente Roosendaal heeft adviesbureau RBOI gevraagd het bestemmingsplan op te stellen, alle daarvoor vereiste omgevingsonderzoeken te (laten) doen en tevens het Stap 3-besluit te schrijven. Ondanks de voorgaande milieuonderzoeken moeten er nog ongeveer 25 onderzoeken worden gedaan naar geluid, archeologie, milieuzonering van bedrijven, verkeer, horeca, luchtkwaliteit, geur, gevaarlijke stoffen, externe veiligheid, bodem, vleermuizen, ecologie en water. Deze onderzoeken zijn binnen het tijdsbestek van een jaar gedaan. In datzelfde jaar schreef het RBOI het Stap 3-besluit en volgde de gemeente de hogere waarden procedure. Op 9 juni 2008 gaat het voorontwerp bestemmingsplan SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase ter visie. Op 10 november 2008 wordt het ontwerp bestemmingsplan met de bijbehorende exploitatieplannen ter visie gelegd en opnieuw op 7 december 2008 (om te voldoen aan de in de nieuwe Wro voorgeschreven digitale bekendmaking). Vanaf 8 december 2008 heeft het Stap 3-besluit ter inzage gelegen.

Tegen alle ter visie gelegde plannen zijn zienswijzen ingediend, onder meer door Sensus en van Gilse/Suikerunie. Naar aanleiding van de zienswijzen en na overleg met enkele reclamanten zijn de plannen op onderdelen aangepast. Op 12 maart 2009 is het Bestemmingsplan SpoorHaven 1<sup>e</sup> fase gewijzigd vastgesteld. Het plangebied van het bestemmingsplan bestaat uit het eigenlijke ontwikkelingsgebied van fase 1 en het gebied tussen de spoorlijn en de Vliet dat voorlopig gehandhaafd blijft als bedrijventerrein, maar waar de bedrijven wel profiteren van de transformatie van het ontwikkelingsgebied. Vanwege het verschillende karakter van beide gebieden heeft de gemeente twee exploitatieplannen gewijzigd vastgesteld: het Exploitatieplan West voor het ontwikkelingsgebied en het Exploitatieplan Zuidoost voor het te handhaven gebied. Eveneens op 12 maart 2009 is het Stap 3-besluit gewijzigd vastgesteld.

#### *2009-2012 Beroep bij de Raad van State*

Drie bedrijven zijn uiteindelijk in beroep gegaan bij de Raad van State waaronder de Suikerunie en Sensus. De bezwaren van de bedrijven komen er in hoofdlijnen op neer dat zij vrezen in hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden te worden beperkt door de bouw van woningen in hun directe nabijheid. De bezwaren richten zich zowel op het bestemmingsplan, de exploitatieplannen als het Stap 3-besluit. Bijna twee jaar later, op 2 februari 2011, zijn de beroepen behandeld door de Raad

van State. Op 18 mei 2011 heeft de Raad van State een tussenuitspraak gedaan op grond van de Wet bestuurlijke lus Awb. De gemeente krijgt negen maanden de tijd om het bestemmingsplan en het Exploitatieplan West op elf onderdelen aan te passen. Daarna doet de Raad van State definitief uitspraak. Tot die tijd (februari 2012) is de gebiedsontwikkeling door de uitspraak van de Raad van State stilgelegd.

### Noten

- 1 De centrale stad bleef verantwoordelijk voor de vaststelling van het bestemmingsplan.
- 2 Ook de bevoegdheid voor het vaststellen van het plan was inmiddels overgegaan naar het stadsdeel. Per 1 mei 2010 zijn de Amsterdamse stadsdelen heringedeeld en valt de Houthaven onder het Stadsdeel West
- 3 Gebouw van ca 90 meter hoog aan het einde van de veersteiger met woningen, horeca en bedrijfsruimtes.
- 4 Projectbureau Hart van Zuid is in 2003 opgericht en had eerst één en later (vanaf 2007) twee projectdirecteuren: één vertegenwoordiger namens de Van Wijnen Groep NV (Jan Nieuwenhuizen) en één vertegenwoordiger namens de gemeente (Wil Bohnen).
- 5 Deze minimale variant bestond uit 55.000 vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) ROC, 100.000 vierkante meter bvo kantoren, 70.000 vierkante meter bvo bedrijven, 5.133 vierkante meter technocenter, 5.666 vierkante meter craft en industry, 5.000 vierkante meter voorzieningen, 2.800 vierkante meter winkels en 623 woningen (appartementen en grondgebonden woningen).
- 6 Het plan was abusievelijk niet in de Staatscourant gepubliceerd.
- 7 Lansinkveld; Stationsomgeving; Woonstad Noord, Langeler Erve; EMGA-terrein.

### **Verantwoording bij de tijdschema's**

De figuren in deze bijlage geven een overzicht van de bestemmingsplanprocedure en de duur van de verschillende sectorale onderzoeken die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van het bestemmingsplan. De start- en einddata zijn afgeleid op hele maanden.

De overzichten zijn gebaseerd op de in het betreffende bestemmingsplan en de daarbij horende bijlagen genoemde onderzoeken. Gestreefd is naar het geven van een zo volledig mogelijk beeld. Er kunnen echter onderzoeken ontbreken. Niet alle uitgevoerde onderzoeken worden vermeld in het bestemmingsplan (bijvoorbeeld omdat ze toch niet nodig waren voor het verantwoorden van de uitvoerbaarheid van het plan). Daarnaast wordt de startdatum van een onderzoek vaak niet in bestemmingsplan of in het achterliggende onderzoeksrapport vermeld; hiervoor is navraag gedaan bij de gemeente en/of het betreffende adviesbureau. Het was echter niet mogelijk om op deze wijze van alle in het bestemmingsplan genoemde onderzoeken de startdatum te achterhalen. Deze onderzoeken zijn als driehoek opgenomen in het overzicht. Voor de einddatum is veelal gebruikgemaakt van de opleverdatum zoals deze op het onderzoeksrapport staat.

De onderzoeken zijn gegroepeerd naar sectoraal belang. Voor de eenvoud zijn de verschillende onderzoeken die voor een bepaald sectoraal belang zijn uitgevoerd, weergegeven als één tijdlijn. Het kan zijn dat meerdere verschillende onderzoeken op elkaar aansluiten in de tijd, of dat er op een bepaald moment voor een sectoraal belang meerdere onderzoeken tegelijkertijd werden uitgevoerd.

In het overzicht zijn alleen de onderzoeken opgenomen. Buiten beschouwing blijft het bestuurlijk besluit dat soms genomen moet worden over de onderzoeksresultaten, bijvoorbeeld bij de vraag of de mate van geurhinder acceptabel is.

### **Noot bij bestemmingsplan kaart (vereenvoudigde weergave)**

Vereenvoudigde weergave: het onderscheid in bestemmingen met verschillende planregels (zoals wonen 1, wonen 2) is niet gemaakt; niet alle aanduidingen zijn overgenomen (zoals 'bouwvlak' en specifieke bestemmingen als 'detailhandel') en de maatvoeringen zijn weggelaten.

Figuur B 1.5  
**SpoorHaven 1e fase**

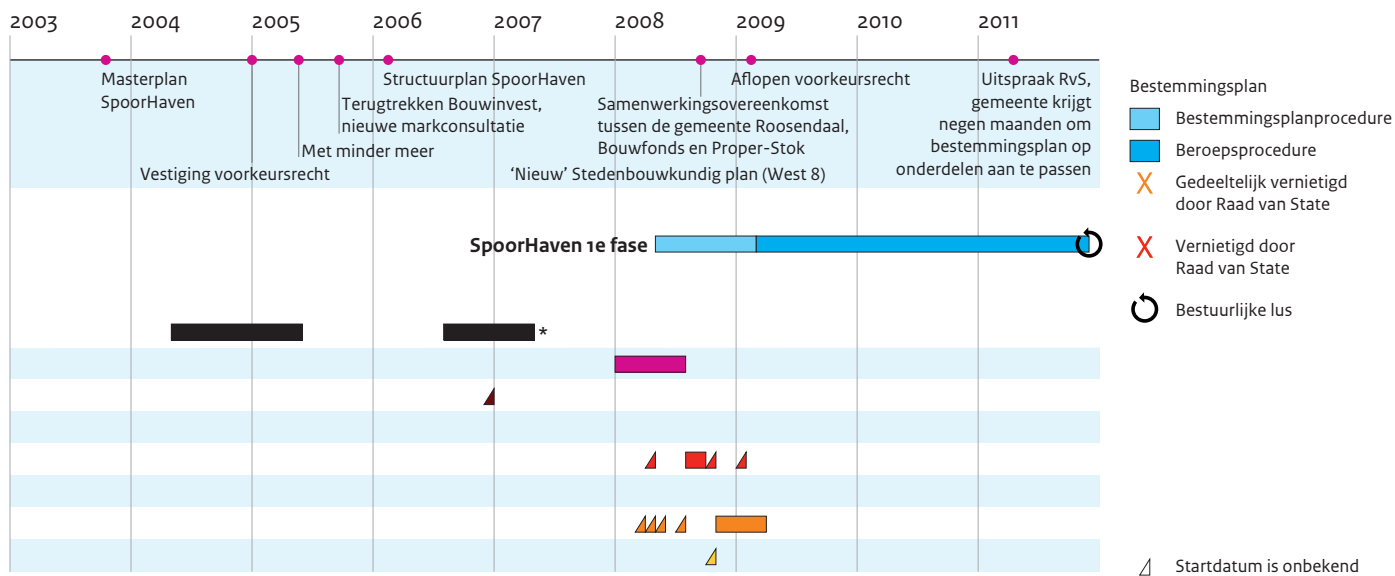
Tijdsschema opstellen bestemmingsplan

|                                | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002  |  |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|--|
|                                |      |      |      |      |      |      |      |      | Opdracht opstellen stedenbouwkundigplan bureau Palmhout |  |
| Archeologie en cultuurhistorie |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Bodem                          |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Flora en fauna                 |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Geluid                         |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Luchtqualiteit                 |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Externe Veiligheid             |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |
| Overige (licht, geur, water)   |      |      |      |      |      |      |      |      |   |  |

Bestemmingsplan SpoorHaven fase 1 (vereenvoudigde weergave)







\* Voor het masterplan, het structuurplan en het stedenbouwkundigplan zijn enkele overkoepelende milieuonderzoeken uitgevoerd (inventarisatie milieubelemmeringen, milieuruimteplan en aanvulling daarop). Deze studies hebben betrekking op de verschillende dossiers en zijn daarom apart weergegeven.

#### Legenda kaart

##### Aanduiding

⊕ Waarde – archeologie

📏 Geluidszone

##### Bestemming

🏢 Bedrijf

🏠 Gemengd

🌳 Tuin

🚗 Verkeer

💧 Water

🏡 Wonen

🏗️ Wonen (uit te werken)

Zie pagina 94 voor een verantwoording bij het tijdschema en de bestemmingsplankaart

## 2 Lijst van geïnterviewden voor het casuonderzoek

### Casus Alphen aan den Rijn

Diko Ruit (MAB Development)

Marjoke Hoeve (Projectbureau Stadshart Lage Zijde / Twynstra Gudde)

Maya Savelkoul (Projectbureau Stadshart Lage Zijde / Twynstra Gudde)

### Casus Amsterdam

Falco Bruens (Van Riezen & Partners)

Jack Steijn (Oram)

Jeroen Oldenkotte (Oram)

Rene Kamperman (Bouwfonds Ontwikkeling)

Rob Schouten (Gemeente Amsterdam, stadsdeel West)

### Casus Hengelo

Jan Nieuwenhuizen (Van Wijnen projectontwikkeling / Projectbureau Hart van Zuid)

Sanne Elferdink (Gemeente Hengelo / Projectbureau Hart van Zuid)

Wil Bohnen (Gemeente Hengelo / Projectbureau Hart van Zuid)

Wout Haasjes (Van Wijnen projectontwikkeling)

### Casus Nijkerk

Cees Kortlever (Gemeente Nijkerk)

Hendrik Visser (Gemeente Nijkerk)

Henk van Loo (Gemeente Nijkerk)

Rianne Westerveen (Aprisco)

Richard Verduijn (Gemeente Nijkerk)

### Casus Roosendaal

Chris Brunner (RBOI)

Erick Schouten (Proper Stok)

Pauline de Jong (Bouwfonds ontwikkeling)

Wiel Verhaegh (Gemeente Roosendaal)



Gemeenten en projectontwikkelaars klagen regelmatig over regels die gebiedsontwikkelingen vertragen. Regels op het gebied van bijvoorbeeld cultuurhistorie, bodem, natuur, geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid zouden dermate complex zijn, dat het planvormingsproces moeizaam en traag verloopt.

Het opstellen van een ontwerpplan, meestal door gemeente en projectontwikkelaar, neemt veel tijd in beslag. Die voorbereidingsfase, waarin onder andere moet worden onderzocht en aangetoond dat het plan voldoet aan alle wettelijke eisen, duurt lang. Veel langer in ieder geval dan de terinzagelegging van het plan, de goedkeuring door de gemeenteraad en eventueel de daarop volgende beroepsfase bij de rechtbank of de Raad van State.

Het zijn echter niet zozeer de vele, ingewikkelde regels die van invloed zijn op de procesduur. Dit rapport laat zien dat het bij gebiedsontwikkeling ook gaat om het vinden van een optimale balans tussen ontwerp, programma, grondexploitatie en draagvlak. En dat alles passend binnen de juridische randvoorwaarden van het omgevingsrecht. Een lange procesduur wordt bovendien meer in de hand gewerkt door de beperkingen die (milieu)normen opleggen, dan door de complexiteit van het omgevingsrecht.

## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

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

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

November 2011