

Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten

*Case-onderzoek in opdracht van
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

29 OKTOBER 2012

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft

**Prof.mr. Friso de Zeeuw, mr.dr. Fred Hobma
m.m.v. Rick de Boer**

Inhoudsopgave

Aanleiding en opzet

Prioritaire aanpak van knelpunten en wetgevingsprogramma

Knelpunt 1: gebrek aan afwegingsruimte

Knelpunt 2: gebrek aan flexibiliteit in plannen

Knelpunt 3: onderzoekverplichtingen

Knelpunt 4: (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen

Knelpunt 5: tien jaren-termijn bestemmingsplan

Knelpunt 6: regeling stedelijk beheer

Knelpunt 7: aantal en doorlooptijd procedures

Knelpunt 8: provinciale en rijks ruimtelijke bemoeienis met gemeenten

Knelpunt 9: Natura 2000-problematiek in relatie tot ruimtelijke projecten

Bijlage: casebeschrijvingen

Aanleiding en opzet

1. Probleemstelling

Sinds enige tijd wordt veel energie besteed aan de opzet van een nieuwe Omgevingswet. De regie voor de wet ligt bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De wet moet een grote vereenvoudiging van de regelgeving voor de omgeving opleveren. Voor gemeenten is het omgevingsrecht zeer relevant. Een deel van het omgevingsrecht heeft betrekking op gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer. Op dat deel richt zich deze onderzoeksrapportage zich.

Het streven naar vereenvoudiging vindt brede steun. Maar de problemen die de Omgevingswet zou moeten oplossen zijn tot op heden veelal *in abstracto* geformuleerd: complexiteit van de regelgeving, kenbaarheid, tegenstrijdigheid, veelheid, gebrek aan samenhang, gebrek aan gemeentelijke bestuurlijke oplossingsruimte enz.

De VNG staat positief tegenover bundeling, vereenvoudiging en modernisering van het omgevingsrecht. Dat betekent geen automatische garantie voor een oplossing van alle, door gemeenten ervaren knelpunten. Daarom heeft de VNG behoefte aan een helder overzicht van *concrete case-based knelpunten* uit de gemeentelijke praktijk. Een dergelijk overzicht is nodig om te weten welke concrete problemen in het nieuwe Omgevingsrecht opgelost moeten worden.

De TU Delft, praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, doet in dit rapport verslag van een inventarisatie van de voornaamste knelpunten die gemeenten ervaren bij de uitoefening van hun taken in het Omgevingsrecht. Het gaat hier om gebiedsontwikkelingen in het stedelijk gebied, uitbreidingsplannen en plannen met het accent op het beheer van stedelijk en landelijk gebied.

2. Knelpunten

Knelpunten die gemeenten ervaren met het omgevingsrecht hebben niet alleen te maken met de rechtsregels op zich. De knelpunten kunnen ook samenhangen met bijvoorbeeld ambtelijke capaciteit, het kennisniveau bij gemeenten, beperkte financiën of interne gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Niet-juridische knelpunten zijn geagendeerd door de commissie-Elverding.¹ Ook ATOsborne wijst op het belang van het oplossen van niet-juridische knelpunten in het Omgevingsrecht.² Dat neemt evenwel niet weg dat (onderdelen van) de regelgeving zelf als knelpunt in de gemeentelijke praktijk kunnen worden ervaren en waar mogelijk opgelost moeten worden. Op dat punt – juridische knelpunten in het nationale omgevingsrecht zoals gemeenten die in hun dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling en – beheer ervaren – richt dit rapport zich.

¹ Rapport van de Commissie Besluitvorming Infrastructurele Projecten, ‘Sneller en Beter’, april 2008.

² ATOsborne en Bureau Vijn, ‘Praktijkonderzoek Omgevingsrecht’, i.o.v. de VNG, 2012.

De knelpunten zijn geïdentificeerd op basis van twaalf cases. De cases zijn samen met de VNG geselecteerd op basis van:

- een spreiding van het type opgave
- een spreiding van omgevingsrechtelijke problemen
- beschikbaar basismateriaal.

De geselecteerde cases zijn:

- Via Breda, Breda – binnenstedelijke transformatie
- Maasvlakte 2, Rotterdam – project van nationaal belang
- Binckhorst, Den Haag – organische groei bestaande wijk
- Schieveen, Rotterdam – nieuw bedrijventerrein
- Paleiskwartier, 's-Hertogenbosch – uitbreiding binnenstad
- Kernhem, Ede – stadsuitbreiding in natuur
- Strijp-S, Eindhoven – transformatie industriegebied
- Bestemmingsplan buitengebied, Steenwijkerland – agrarisch gebied
- SpoorHaven, Roosendaal – transformatie in nabijheid van blijvende bedrijvigheid
- Bloemendalerpolder, Weesp en Muiden – stadsuitbreidingsplan
- Landgoederenzone, Rijswijk – stadsuitbreidingsplan
- Tanthof, Delft – binnenstedelijk beheersmatig bestemmingsplan

Per case is een korte casebeschrijving gemaakt. De casebeschrijvingen bevatten een feitelijke beschrijving van het project (doel, grootte, programma enzovoort). Daarnaast bevatten ze een weergave van de belangrijkste omgevingsrechtelijke problemen zoals ze door de gemeente zijn ervaren. Natuurlijk, in de praktijk weten de meeste betrokken gemeenten uiteindelijk wel een weg te vinden om de omgevingsrechtelijke knelpunten rond het gebiedsontwikkelingsproject het hoofd te bieden. Die weg is echter vaak lastig te vinden en moeilijk begaanbaar.

Het maken van casebeschrijvingen is tamelijk arbeidsintensief. Van een aantal cases zijn reeds in ander verband beschrijvingen gemaakt. Gezien de korte looptijd van het onderzoek is van beschikbare casebeschrijvingen gebruik gemaakt. Ze zijn vervolgens aangevuld met eigen onderzoek.

Ter bevordering van de leesbaarheid zijn de casebeschrijvingen als bijlage bij dit rapport opgenomen. In het hoofdrapport wordt telkens kort verwezen naar concrete cases waar een specifiek knelpunt speelde.

Wat het eerste als knelpunt wordt genoemd in dit rapport is niet per se het zwaarst wegende knelpunt. Op basis van het onderzoek is immers moeilijk uit te maken wat het relatieve gewicht is van elk van de knelpunten.

3. Oplossingsrichtingen

Naast de identificatie van knelpunten duiden wij oplossingsrichtingen aan die tegemoet kunnen komen aan de geformuleerde knelpunten. Een oplossingsrichting is op twee manieren tot stand komen: (1) ze wordt aangedragen door vertegenwoordigers van een of meer gemeenten uit de betreffende case(s), (2) ze wordt door ons als mogelijke oplossing aangedragen en door de geïnterviewde(n) ondersteund. Tevens vindt op dit punt terugkoppeling plaats naar de bestuurlijk begeleider van het onderzoek, burgemeester mr. P.G.A. Noordanus (Tilburg).

Veelal worden *aanvullende aandachtspunten voor het Omgevingsrecht* aan de oplossingsrichting verbonden. Het zijn voorwaarden die een goede werking van de oplossingsrichting in de gemeentelijk praktijk bevorderen.

In dit verslag worden *knelpunten* genoemd en *oplossingsrichtingen* voor die knelpunten vanuit het perspectief van de gemeentelijke gebiedsontwikkelingspraktijk. De knelpunten komen voort uit de cases. Het zijn evenwel slechts twaalf cases die geenszins een compleet beeld kunnen geven van de gemeentelijke praktijk. Daarom wordt in dit verslag voor knelpunten en oplossingsrichtingen tevens gerefereerd aan de ‘bijeenkomsten knelpunten ruimtelijk beleid’ en ‘omgevingsrechtliners’ die de VNG in 2012 met wethouders in het hele land organiseerde. Deze bijeenkomsten hadden immers als doel om knelpunten in de gemeentelijke praktijk te inventariseren, mede met het oog op de toekomstige Omgevingswet.

Tevens wordt in het rapport – spaarzaam – gerefereerd aan recente onderzoeksrapporten die specifiek inzicht bieden in juridische knelpunten van gemeente bij gebiedsontwikkeling.

4. Begeleiding

Het onderzoek is vanuit de VNG bestuurlijk begeleid door mr. P.G.A. Noordanus, burgemeester van Tilburg.

Drs. C.J.G.M. de Vet begeleidde het onderzoek vanuit de VNG-directie. Vanuit de medewerkersstaf van de VNG is het onderzoek begeleid door drs. K. de Bruin en mr.dr. M. Lurks.

Prioritaire aanpak van knelpunten en wetgevingsprogramma

1. Algemene observaties

Bestudering van de twaalf cases leidt tot 9 knelpunten die in de volgende paragrafen afzonderlijk worden beschreven. Daaraan voorafgaand doen wij in deze paragraaf een aantal algemene observaties over de toepassing van het Omgevingsrecht in de cases.

(a). De onderzochte cases zijn alle tamelijk recent. Alhoewel de planvorming voor sommige cases vele jaren geleden is gestart, gaat het om cases die allemaal nog lopen. In geen van de cases is de gebiedsontwikkeling voltooid of is de planvorming voor gebiedsbeheer afgerond. Tegelijkertijd is gedurende de looptijd van de cases veel relevant nieuw Omgevingsrecht in werking getreden, zoals de Crisis- en herstelwet. Veel van de wetgeving is zo recent, dat ze nog niet door de gemeenten in de cases toegepast kon worden. Dat wil zeggen, soms zijn door gemeenten in de cases besluiten genomen terwijl er nog geen beschikking was over een bepaald wettelijk instrument. Voorbeeld is het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet .

(b). In een aantal van de cases komen knelpunten naar voren die inmiddels door nieuwe wetgeving zijn opgelost. Dit geldt bijvoorbeeld voor de knelpunten rondom ‘tijdelijke functies’ in case *Striip-S, gemeente Eindhoven*. De knelpunten bestaan hier uit (a) de te korte geldigheid van een tijdelijke omgevingsvergunning (vijf jaar ingevolge art. 2.12 lid 2 Wabo) en (b) de als onredelijk lang ervaren procedure in verhouding tot de tijdelijke duur van de functie (26 weken). Het wetsvoorstel voor de permanente Crisis- en herstelwet (wetsvoorstel nr. 33135) kent op beide punten voorzieningen. Na inwerkingtreding van de wet zullen deze knelpunten rondom tijdelijke functies worden opgelost. De geldigheid van de tijdelijke omgevingsvergunning gaat naar maximaal 10 jaar en de procedure wordt bekort tot 8 weken.

De permanente Crisis- en herstelwet levert ook een bijdrage aan de in sommige cases gevoelde behoefte aan fasering en flexibiliteit. Het betreft de ont koppeling van de afwijking van het bestemmingsplan en concrete bouwaanvragen (wetsvoorstel permanente Chw art. 2.5a en 2.7 eerste lid). Bregman schrijft hierover: ‘Met deze constructie wordt het mogelijk om (...) de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteiten waarop het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, als het ware diverse malen “op te knippen”, al naar gelang dat in de concrete uitvoeringssituatie is gewenst’.³

(c). In sommige cases komt een knelpunt voor dat met toen al bestaande instrumenten aangepakt hadden kunnen worden, maar waarbij dat om moverende redenen niet is gedaan, bijvoorbeeld onervarenheid met delen van het wettelijk instrumentarium.

(d). Uit de cases, aangevuld met de ‘bijeenkomsten knelpunten ruimtelijk beleid’ en de ‘VNG- omgevingsrecht diners’, komt niet een oplossing van knelpunten vormgegeven als

³ A.G. Bregman, ‘Redactioneel; Ontkoppeling afwijking van het bestemmingsplan en concrete bouwaanvragen sluit aan bij de behoefte in de praktijk’, Actualiteiten Bouwrecht, 13 september 2012.

nieuwe integrale Omgevingswet naar voren. Gemeenten opteren veeleer voor een knelpuntgewijze aanpak. Dit is ook ingegeven door de vrees voor nieuwe bestuurslasten als gevolg van een compleet nieuwe wet met nieuwe instrumenten. Door wethouders is veel gewezen op het punt van de status van geactualiseerde bestemmingsplannen onder een toekomstige Omgevingswet. Gemeenten hebben naar aanleiding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening veel tijd en geld besteed aan het actualiseren en digitaliseren van bestemmingsplannen. Er bestaat vrees dat het vormgeven aan nieuwe gebiedsontwikkelingen belemmerd wordt als dat dient plaats te vinden door de nieuwe omgevingsverordening. Deze vraagt immers om nieuwe werkwijzen, nieuwe ict, nieuwe begrippen enzovoorts. Daarmee kan de uitvoeringspraktijk gemakkelijk worden overvraagd.⁴

Daar komt bij dat een overgang naar een nieuw wettelijk regime altijd veel tijd kost, vaak veel langer dan vooraf door de wetgever gedacht. Aarts en Douma geven in dit verband aan dat bij de introductie van een nieuw wettelijk regime de betrokken partijen een leerproces doormaken. ‘Bestuursorganen moeten wennen aan de nieuwe instrumenten en zij moeten uitvinden hoe die instrumenten werken en wat de voor- en nadelen zijn. (...) In het geval van de WRO-Wro moet rekening worden gehouden met een overgangperiode van vijf, misschien zelfs zes jaar’.⁵

Samenhangend daarmee is de opvatting dat de voordelen van een omgevingsverordening boven continuering van de bestemmingsplanpraktijk niet zijn aangetoond. Zolang het voordeel van de omgevingsverordening niet overtuigend is aangetoond tellen de transactiekosten van het werken met een omgevingsverordening in plaats van een bestemmingsplan zwaar. Los hiervan blijkt uit de cases niet dat het instrument van de ‘omgevingsverordening’ bij zou dragen aan een oplossing van geconstateerde knelpunten. Wel worden in dit rapport aanbevelingen gedaan om de werking van het bestemmingsplan in de praktijk te verbeteren.

Bestudering van de twaalf cases leidt tot het inzicht dat ons wettelijk systeem een kanteling zou moeten maken van een focus op rechtszekerheid – die overigens veelal een schijnzekerheid is – naar een focus op flexibiliteit, afwegingsruimte, fasering en uitvoeringsgerichtheid. Het is bijvoorbeeld onder de huidige (economische) omstandigheden in de regel niet meer mogelijk om als het ware de toekomst van te voren vast te leggen in gedetailleerde bestemmingsplannen. In de afzonderlijke paragrafen van dit rapport zal op de noodzaak van flexibiliteit, afwegingsruimte, fasering en uitvoeringsgerichtheid nader worden ingegaan.

2. Wetgevingsprogramma

Deze observaties tezamen wijzen in de richting van een *prioritaire aanpak van knelpunten* als eerste stap. Er kan dan (a) snel – althans sneller dan met een geheel nieuwe Omgevingswet –

⁴ vgl. M. Lurks, Naar een complete wettelijke regeling voor complexe projecten. Een beschouwing naar aanleiding van Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Chw. In: M.C. Brans, F. Spijkers, M. Lurks, A.G. Bregman, ‘Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?’, Den Haag, Instituut voor Bouwrecht, 2011, blz. 205.

⁵ L. Aarts en K. Douma, ‘Instroom van ruimtelijkeordeningszaken in eerste en enige aanleg bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State’, Den Haag, 2011, blz. 37.

worden voorzien in wetgeving voor concrete knelpunten, (b) gepaard gaand met harmonisatie op gebieden waar gemeenten en burgers daadwerkelijk behoefte aan hebben, terwijl (c) toenemende bestuurslasten voor gemeenten worden voorkomen.

De in dit rapport genoemde knelpunten zouden als eerste aangepakt moeten worden. Tegelijkertijd kunnen op het vlak van harmonisatie de Wro, Crisis- en herstelwet en Wabo worden samengevoegd, althans moeten de verworvenheden van de Crisis- en herstelwet in de bestaande wetgeving worden ingebouwd. Dit is op zichzelf reeds een majeure wetgevingsoperatie. Wat harmonisatie betreft kunnen verder het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering in elkaar worden geschoven.

Ook andere knelpunten zouden moeten worden aangepakt. Dat geldt in elk geval voor knelpunten rond de grondexploitatie (in relatie tot hoge verwervingsprijzen) bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit knelpunt blijft in dit onderzoek buiten beschouwing omdat op dat front al een ander onderzoekstraject loopt. Niettemin is het een vaak vernomen knelpunt dat een aanpak behoeft.

De algemene harmonisering van het Omgevingsrecht zoals is ingezet met de Omgevingswet is de moeite waard, maar moet plaatsvinden in een tempo en fasering die past bij zo'n grote operatie. Met andere woorden, daarvoor moet meer tijd worden uitgetrokken dan thans voorzien. Een op relatief korte termijn te realiseren eerste tranche zou kunnen bestaan uit een aanpak van de in dit rapport genoemde knelpunten, de samenvoeging van Wro, Crisis- en herstelwet en Wabo, alsmede het in elkaar schuiven van het gebiedsontwikkelingsplan (Chw) en de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Deze verschillende wetgevingstrajecten pleiten voor een *wetgevingsprogramma* voor het Omgevingsrecht. De regering zou, net als onder de werking van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening, jaarlijks verslag moeten doen van de progressie in de uitvoering van het wetgevingsprogramma.

Knelpunt 1: gebrek aan afwegingsruimte

Knelpunt

Enkele cases tonen een door de gemeente gevoeld gebrek aan afwegingsruimte. Dat kan voortkomen uit een of meerdere restrictieve normstellingen in een gebied en/of de moeilijkheid om bestaande milieuruimte van een bedrijf terug te dringen.

Restrictieve normstellingen kunnen tot gevolg hebben dat er geen of nauwelijks oplossingsruimte overblijft. Dat wil zeggen dat er weliswaar een maatschappelijke wil is om een gebied te ontwikkelen, bijvoorbeeld vanuit de behoefte om in woningen te voorzien, maar dat de toepassing van het totaal van restrictieve normstellingen op het te ontwikkelen gebied resulteert in dusdanig veel beperkingen dat een haalbare gebiedsontwikkeling niet mogelijk is in juridisch en/of financieel-economisch opzicht. Daarbij komt dat het in de gemeentelijke praktijk lastig blijkt om bestaande milieuruimte van een bedrijf te verkleinen (waarmee het gebiedsontwikkelingsproject gebaat zou zijn). Kenniscentrum Infomil doet in het rapport zelfs de uitspraak ‘Bestaande rechten zijn heilig’.⁶ Het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet is niet toegepast in de cases. Het moet worden afgewacht in hoeverre met een gebiedsontwikkelingsplan effectief milieuruimte kan worden vrijgemaakt.

Case *Spoorhaven, Roosendaal* toont hoe veel tijd, geld, moeite en energie er voor de gemeente gemoeid is om milieuruimte ten behoeve van het project te vergroten en om een – dan ook nog slechts tijdelijke – oplossing te vinden. In het gebied bevinden zich bedrijven en een spoorwegemplacement. Niettemin vindt de gemeente het per saldo maatschappelijk en ruimtelijk gewenst om in het gebied, dat dicht bij het station is gelegen, woningen te bouwen. Slechts met zeer grote inspanningen, die onder meer samenhangen met een combinatie van meerdere sectorale normen, lijkt dit te gaan lukken.

In case *Binckhorst, Den Haag* moet ingevolge gemeentelijk beleid een groot bedrijventerrein geleidelijk transformeren naar een gemengd woon- en werkgebied. Een aantal bedrijven – dat voorlopig zal blijven – legt milieuocontouren over delen van het gebied. De gemeente ervaart dat ze hierdoor zodanig wordt beperkt in haar afwegingsruimte dat de geleidelijke transformatie wordt gehinderd.

Oplossingsrichting

Een oplossing kan worden gevonden door het gemeentebestuur meer ruimte te geven voor afweging in plaats van het centraal moeten stellen van sectorale procedures en normen. Meer ruimte bieden aan afweging komt ten goede aan een integrale (ofwel: samenhangende) beoordeling van de gebiedsontwikkeling die door strikte toepassing van normen nu vaak niet goed mogelijk is.⁷

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving denkt in het rapport ‘Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling’ in deze richting. ‘Wel zouden gefixeerde belangen meer afweegbaar kunnen worden gemaakt ten opzichte van andere, niet-gefixeerde belangen’ (blz. 15). En: ‘Door gefixeerde en niet-afweegbare normen los te laten, worden voorheen harde

⁶ Infomil, ‘Knelpunten omgevingsregelgeving’, 2011, blz. 12.

⁷ Vgl. in deze zin ook het rapport ‘Advies herziening omgevingsrecht’, NLIingenieurs, 11 mei 2011.

restrictieve randvoorwaarden onderdeel van een integrale afweging van de lokale gebiedskwaliteit' (blz. 9).⁸

Een oplossingsrichting voor dit knelpunt kan bestaan uit twee onderdelen:

1. Inachtneming van het *basisbeschermingsniveau*. Dit is het niveau dat geldt vanuit de Europese wetgeving. Dit niveau is overal van toepassing en niet mag worden onderschreden.
2. In een situatie waarbij een maatschappelijke behoefte wordt beperkt door toepassing van (een combinatie van) restrictieve normstellingen bestaat voor de gemeenteraad een *afwijkingsbevoegdheid*. Dit betekent dat de gemeenteraad per ontwikkelingsgebied bepaalt dat van een of meer van de sectorale normen (al dan niet tijdelijk) kan worden afgeweken. De afwijkingsbevoegdheid kan worden gebruikt als uiterste middel om een maatschappelijk gewenste ontwikkeling mogelijk te maken, bijvoorbeeld in situaties waarin het niet mogelijk is om milieugebruiksruimte van hinderlijke bronnen te beperken.

Los van de onderzochte cases is het gebrek aan 'bestuurlijke afwegingsruimte' voor gemeenten in relatie tot stapeling van sectorale normen veel genoemd als knelpunt tijdens de 'bijeenkomsten knelpunten ruimtelijk beleid' en 'omgevingsrechtinners' die de VNG in 2012 met wethouders in het land organiseerde.

Bepaalt de raad dat er van een of meer van de sectorale normen kan worden afgeweken, dan zou dat gepaard moeten gaan met een aantal verplichtingen.

- a. De gemeente maakt in de van toepassing zijnde omgevingsrechtelijke documenten melding van het besluit dat in een bepaald gebied afgeweken kan worden van met name genoemde sectorale normen.
- b. De gemeente bepaalt gemotiveerd de (vervangende) hoogte van de sectorale norm(en) in het betreffende ontwikkelingsgebied. De Adviesgroep Wonen en Cultuur van het interdepartementale programma 'Eenvoudig Beter' geeft in de 'Inventarisatie actuele knelpunten in het huidige omgevingsrecht' (2012) een voorbeeld voor geluid: de gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om voor het gehele grondgebied of een deel daarvan de voorkeurswaarde in bestaand stedelijk gebied langs het (hoofd)wegennet hoger vast te stellen.⁹
- c. Toekomstige eigenaren van vastgoed in het gebied en (later) hun rechtsopvolgers worden op de hoogte gesteld van toepassing van de afwijking in het gebied en aanvaarden deze in juridische zin. Een voorstel hiervoor is reeds gedaan door A.G. Bregman in het Tijdschrift voor Milieu en Recht.¹⁰

Aandachtspunten voor het Omgevingsrecht

1. Het afwijken van normstelling is bekend van de opeenvolgende wetten inzake de 'Stad en Milieu'-benadering en ingevolge de Crisis- en herstelwet. Positiefrechtelijk is afwijking

⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, 'Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling', Den Haag, 2011.

⁹ Adviesgroep Wonen en Cultuur van het interdepartementale programma 'Eenvoudig Beter', 'Inventarisatie actuele knelpunten in het huidige omgevingsrecht', 2012.

¹⁰ A.G. Bregman, 'Gebiedsontwikkeling met de Omgevingswet', Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2012/82, aflevering 6.

mogelijk conform de Interimwet stad-en-milieubenadering. In de gemeentelijke praktijk wordt de afwijking zeer weinig toegepast. Dat wordt in verband gebracht met procedurele omslachtigheid van de wet. Ook blijkt de Interimwet moeilijk toe te passen in een dynamisch gebied. De wet vraagt duidelijkheid over toekomstige bedrijfsvestigingen in een gebied, terwijl die zekerheid nu juist vaak niet te geven is.

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht om een efficiënte toepassing van de afwijkingsbevoegdheid te bereiken is daarom dat procedurele hindernissen worden voorkomen. Toepassing van de afwijkingsbevoegdheid moet primair worden gezien in het licht van democratische besluitvorming op lokaal niveau. Het gaat dus in feite om sterke vereenvoudiging en verbreding van de werkingssfeer (in termen van gebieden en soorten normen) van de Interimwet stad-en-milieubenadering, het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet en de regeling voor innovatieve ontwikkelingen die de duurzaamheid bevorderen uit de Crisis- en herstelwet.

2. Het gegeven dat sectorale normen eigensoortig zijn en niet tot elkaar herleidbaar zijn geeft steun aan de opvatting dat het afwegingsbesluit van het lokale bestuur primair moet worden gewaardeerd als het resultaat van een lokaal politiek proces over de meest gewenste inrichting van de schaarse ruimte. Dat betekent dat bij de lokale politiek het primaat hoort te liggen om te bepalen of (al niet tijdelijk) van normen kan worden afgeweken.

Knelpunt 2: gebrek aan flexibiliteit in plannen

Knelpunt

Tussen het moment van initiële planvorming voor een gebiedsontwikkeling en de oplevering van de laatste vastgoedprojecten, liggen altijd vele jaren. Gedurende die tijd wordt de gebiedsontwikkeling door vele plannen begeleid. Sommige plannen zijn buitenwettelijk, zoals het masterplan of de gebiedsvisie. Deze plannen zijn relatief eenvoudig te wijzigen, bijvoorbeeld als er een wijziging optreedt in de achterliggende maatschappelijke vraag. Andere plannen kennen een wettelijke regeling met bijbehorende (procedurele) voorwaarden. Die maken veelal dat het moeilijk is om in te spelen op gewijzigde omstandigheden, terwijl die flexibiliteit wel is vereist. Gebiedsontwikkeling vindt immers plaats in een dynamisch krachtenveld waarbij de (private) ontwikkelaars afhankelijk zijn van wijzigingen in woonvoorkeuren, inkomensontwikkelingen, prijsontwikkelingen enzovoorts, terwijl ook aan publieke zijde vaak de beleidskeuzes worden aangepast.

Een van de knelpunten in dit verband ligt bij het bestemmingsplan. Alhoewel het mogelijk is om globale (eind)plannen te maken voelen gemeenten voelen zich veelal gedwongen een gedetailleerd bestemmingsplan te maken, onder andere door de onderzoekverplichtingen en jurisprudentie. Door de mate van detaillering verliest het bestemmingsplan aan flexibiliteit, waar dit wel vaak is geboden door gewijzigde inzichten of omstandigheden.

Case SpoorHaven, Roosendaal is een geval waarbij de gemeente zich gedwongen voelde een zeer gedetailleerd bestemmingsplan te maken als gevolg van de geluidsproblematiek. Het daaruit resulterende bestemmingsplan is inflexibel wat tot problemen leidde toen inderdaad de marktomstandigheden veranderden: het bestemmingsplan moet gewijzigd worden (in een nieuw gedetailleerd plan).

Case Paleiskwartier, 's-Hertogenbosch laat zien dat het bestemmingsplan door gebrek aan flexibiliteit maar beperkt bruikbaar is als instrument om vooraf ruimtelijke ontwikkelingen te geleiden. De dynamiek in het gebied was groot, waardoor plannen regelmatig vrij ingrijpend werden aangepast. Er is een ontwerp-bestemmingsplan vastgesteld, maar dit kon de dynamiek niet bijhouden en het ontwerp (of het bestemmingsplan zelf) zouden frequent gewijzigd moeten worden. Dit heeft de gemeente doen besluiten om maar helemaal geen bestemmingsplan vast te stellen en te gaan werken met vrijstellingen van de oude bestemmingsplannen.

Oplossingsrichting

Gebrek aan flexibiliteit vraagt om twee oplossingen.

1. Wettelijke planvormen voor een gebiedsontwikkeling dienen flexibel te zijn. Dat wil hier zeggen dat ze ruimte moeten kunnen bieden aan gewijzigde omstandigheden zonder dat een gewijzigd plan in procedure moet worden gebracht. Kunnen ze dat niet, dan verliezen ze hun sturende functie en lopen ze achter de feiten aan. Dit houdt bijvoorbeeld in dat onderzoekverplichtingen niet moeten dwingen tot gedetailleerde wettelijke planvorming op een moment dat dat nog niet zinvol is. Op dit onderwerp wordt verder ingegaan bij het knelpunt 'onderzoekverplichtingen'.

Uiteraard kan het voorkomen dat de gewijzigde omstandigheden zo verstrekkend zijn, dat het wel is aangewezen om een gewijzigd plan in procedure te brengen.

2. Een te ontwikkelen gebied kan een dusdanige onzekerheid of dynamiek kennen, dat het vastleggen van bouw- en gebruiksvoorschriften voor het gehele gebied nog geen zin heeft. Wil in zo'n situatie de gemeente concrete bouwprojecten vergunnen, dan moet dat mogelijk zijn zonder dat op het wettelijke plan met bouw- en gebruiksvoorschriften gewacht moet worden. Hiermee wordt bedoeld dat toestemming mogelijk moet zijn op basis van projectbesluitvorming als volwaardig alternatief voor toestemming op basis van een wettelijk plan voor het gebied.

Aandachtspunten voor het Omgevingsrecht

Ten behoeve van de benodigde flexibiliteit moeten de materiële voordelen van het globale bestemmingsplan met eindbestemmingen en het bestemmingsplan met uitwerkingsplicht behouden blijven. Onderzoekverplichtingen moeten niet dwingen tot gedetailleerde planvorming op momenten waarop dat niet zinvol is. Middelen als de 'voorwaardelijke verplichting', inhoudende dat pas op het projectniveau wordt bepaald aan welke wettelijke voorschriften moet worden voldaan, kunnen daartoe dienen.

De voorwaardelijke verplichting is overigens ook een wijze waarmee het plan gefaseerd kan worden. De voorwaardelijke verplichting kan eisen en regels bevatten, waaronder milieukwaliteitseisen, ter uitvoering van een globale eindbestemming.

Verder aandachtspunt voor het Omgevingsrecht (in verband met flexibiliteit) is dat projectbesluitvorming (voor lokale projecten) een duidelijke en herkenbare plaats houdt.

Knelpunt 3: onderzoekverplichtingen

Knelpunt

Op grond van verschillende wetten gelden uiteenlopende onderzoekverplichtingen voor gemeenten bij gebiedsontwikkeling. Meestal zijn de verplichtingen gekoppeld aan een bestemmingsplan. Te denken valt aan onderzoekverplichtingen voor water, flora en fauna, bodem, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid en archeologie. De onderzoekverplichtingen worden in de gemeentelijke praktijk veelvuldig als knelpunt aangemerkt. Het gaat daarbij om: (a) de inhoud van de onderzoeken: er worden vaak (zeer) gedetailleerde rapportages verwacht waarvan de zin wordt betwijfeld, (b) het ontbreken van gevalideerde onderzoeksmethoden, (c) de momenten waarop de onderzoeken moeten plaatsvinden: deze worden soms onlogisch gevonden, (d) de houdbaarheids termijn en herbruikbaarheid van de onderzoeken: deze worden te beperkt geacht, (e) het ontbreken van volledige en actuele data; dit laatstgenoemde knelpunt openbaart zich voornamelijk bij flora en fauna, (f) hoge kosten van de onderzoeken en (g) het bezwaar dat onderzoeken nopen tot te gedetailleerde (bestemmings)plannen in een te vroeg stadium (zie hierover knelpunt 2).

In case *Kernhem, Ede* wordt een grootschalig woningbouwproject gerealiseerd. Bij het voorbereidende onderzoek (de natuurtoets) wordt geen das in het gebied aangetroffen. Bij een latere actualisatie daarvan ook niet. Vervolgens wordt bij beperkt aanvullende ecologisch onderzoek voor een kapvergunning tegen de verwachting in een dassenburcht aangetroffen. Dit leidt tot veel aanvullend onderzoek en langdurige discussie over de vraag waar de dassen naar moeten worden verplaatst. De onverwachte fauna heeft het tempo van de woningbouw circa twee jaar vertraagd en heeft hoge kosten met zich meegebracht.

Case *Strijp-S, Eindhoven* betreft de transformatie van een voormalig Philips-complex tot een nieuwe woon- en werkgebied. De gemeente is van mening dat er op haar een zware onderzoeklast rust in verhouding tot het doel. Bovendien zijn de kosten van de verplichte onderzoeken erg hoog. Verder vindt de gemeente de houdbaarheidsdatum van de onderzoeken te beperkt en het vereiste detailniveau te hoog.

In case *SpoorHaven, Roosendaal* voelt de gemeente zich door de onderzoekverplichtingen die voortvloeien uit de Wet geluidhinder gedwongen om in een vroegtijdig stadium een gedetailleerd bestemmingsplan te maken, terwijl de gemeente de daarvoor vereiste zekerheid op bouwplanniveau eigenlijk nog niet kan geven.

In case *Bestemmingsplan buitengebied, Steenwijkerland* gaat het om een Natura 2000-gebied. De gemeente uit twijfels ten aanzien van nut en noodzaak van bepaalde onderzoekverplichtingen. Bovendien ervaart ze een gebrek in gemeentelijke vrijheid in de onderzoeken. Door dit alles schiet het onderzoek zijn doel voorbij.

In de 'bijeenkomsten knelpunten ruimtelijk beleid' en 'omgevingsrecht diners' van de VNG zijn de onderzoekverplichtingen veelvuldig als knelpunt genoemd. Ze komen in hoge mate overeen met de knelpunten uit de cases. Concreet werden genoemd: (1) het feit dat verplichte onderzoeken elkaar soms overlappen, (2) onduidelijkheid over de vraag welk onderzoek in

een bepaalde situatie nodig is, (3) onduidelijkheid over de vereiste mate van detail van onderzoek, (4) de hoogte van onderzoekskosten en (5) de reflex om zoveel mogelijk en zo gedetailleerd mogelijk onderzoek te verrichten om te voorkomen dat de rechter het onderzoek als onvoldoende kwalificeert.

Ter bevestiging van dit knelpunt kan worden gewezen op het rapport ‘Gegevensverkenning Omgevingswet’ van het RIVM.¹¹ Hierin concludeert het RIVM dat er weliswaar veel gegevens over de fysieke leefomgeving aanwezig zijn, maar dat deze voor gebruikers vaak niet overzichtelijk, eenvoudig bereikbaar en bruikbaar zijn. ‘In termen van beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens zijn er (...) nog grote verschillen per domein (zoals lucht, erfgoed, natuur, water, bodem, externe veiligheid, afval/gevaarlijke stoffen en geluid). Voor diverse domeinen leidt dit momenteel nog steeds tot hiaten in kennis en vertragingen in besluit- en beleidsvorming.’ Dit leidt er toe dat door gemeenten gebruikte gegevens lang niet altijd door belanghebbenden worden geaccepteerd en ook lang niet altijd bij de rechter stand houden.

Verder constateert NLingenieurs in hun rapport ‘Advies herziening omgevingsrecht’ dat de onderzoeken naar de effecten op de leefomgeving zich maar in beperkte mate lenen voor plannen waar de bandbreedte van de ontwikkeling nog onzeker is.¹² Bij gebiedsontwikkeling is dat als regel het geval.

Specifiek voor geluid schrijft de Adviesgroep Wonen en Cultuur dat er omvangrijke onderzoekskosten voortvloeien uit de gebrekkige afstemming tussen de Wet ruimtelijke ordening en de Wet geluidhinder. ‘De Wet ruimtelijke ordening kent een heel scala aan planfiguren (van getailleerd tot globaal, van een rechtstreekse bouwtitel tot wijzigingsbevoegdheden tot uitwerkingsplichten etc.). De Wet geluidhinder kent maar één instrument, de ontheffing hogere grenswaarde. Deze komt op basis van een gedetailleerd akoestisch onderzoek (met bijbehorend 3d rekenmodel) tot stand’.¹³

Oplossingsrichting

Onderzoekverplichtingen moeten wat betreft moment en inhoudseisen (mate van detail) worden toegesneden op de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich bevindt. Dat betekent dat er niet meer en gedetailleerder onderzoek wordt vereist dan de betreffende fase vereist. Anders gezegd: detailonderzoek is niet nodig als de gebiedsontwikkeling zich nog niet op detailniveau bevindt. In de fasen voorafgaand aan het detailniveau moet wel onderzoek worden gedaan, maar zou volstaan moeten kunnen worden met gevalideerde vuistregels. Als voorbeeld kunnen de vuistregels dienen die binnen het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zijn ontwikkeld. Met andere woorden, de normen zouden aan het begin van het gebiedsontwikkelingsproces minder hard moeten zijn, waardoor ze niet dwingen tot een hoge mate van detail. In dit verband moet worden bedacht dat gedetailleerde toetsing aan een norm aan het begin van een gebiedsontwikkeling in hoge mate schijnzekerheid biedt. De

¹¹ RIVM, ‘Gegevensverkenning Omgevingswet’, 2012.

¹² NLingenieurs, ‘Advies herziening omgevingsrecht’, 2011, blz. 6.

¹³ Adviesgroep Wonen en Cultuur van het interdepartementale programma ‘Eenvoudig Beter’, ‘Inventarisatie actuele knelpunten in het huidige omgevingsrecht’, 2012.

uiteindelijke bouwplannen verschillen in de praktijk immers praktisch altijd van de aanvankelijke plannen.

Een en ander betekent dat er een fasering in onderzoekverplichtingen moet zijn: eerst onderzoek op hoofdlijnen (vuistregels), later gevolgd door gedetailleerder onderzoek op het moment dat de plannen voor het gebied concreter zijn.

Grofweg kan het onderzoek op hoofdlijnen tot drie conclusie leiden:

1. Uit het onderzoek op hoofdlijnen blijkt dat bepaalde initiatieven mogelijk zijn. Dat biedt duidelijkheid.
2. Uit het onderzoek op hoofdlijnen blijkt dat bepaalde initiatieven niet mogelijk zijn. Dat biedt eveneens duidelijkheid.
3. Uit het onderzoek op hoofdlijnen blijkt dat bepaalde initiatieven onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. Er moeten dan afspraken tussen partijen worden gemaakt, bijvoorbeeld over de maatregelen die in bepaalde omstandigheden genomen moeten worden.

Gedetailleerde onderzoekvoorschriften – en de daaruit resulterende maatregelen – moeten dichter komen te liggen bij het moment waarop een bestemming (functie) wordt gerealiseerd. In de juridisch-planologische regeling voor een gebied (bestemmingsplan of omgevingsverordening) kan hiervoor het middel van de ‘voorwaardelijke bestemming’ worden gebruikt. Er worden dan voorwaarden verbonden aan het realiseren van een specifieke bestemming. Het rapport ‘Vormgeven aan de spontane stad’ (Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design) noemt het voorbeeld van het verbinden van doelvoorschriften aan een bestemming ter voorkoming van geluidhinder. ‘Pas op het moment dat die bestemming daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden, wordt bepaald welke maatregelen, gelet op de situatie dan, genomen moeten worden’.¹⁴

Uit de cases en VNG-bijeenkomsten blijkt dat gemeenten nu vaak niet weten wanneer iets voldoende is onderzocht. De reflex is vaak om dan meer te onderzoeken dan eigenlijk nodig is (met bijbehorende tijdsduur en kosten). De genoemde vuistregels moeten duidelijkheid scheppen over de vraag wat in de initiatieffase aan onderzoek is vereist. De gemeente kan daarmee ook aan de ontwikkelende initiatiefnemer duidelijk bieden die nu vaak ontbreekt: als deze set van onderzoeken op deze wijzen worden uitgevoerd, is aan de onderzoekplichten voldaan. Met andere woorden, het moet voor gemeenten en ontwikkelende initiatiefnemers duidelijkheid zijn binnen welke marges een bepaald onderzoek nodig is en hoe ver de onderzoekverplichting strekt. Voor de onderzoeken dienen gevalideerde en gestandaardiseerde methodes beschikbaar te zijn. Tegelijkertijd moet er voor gemeenten ruimte zijn om die methodes te gebruiken die passen bij de concrete cases die aan de orde is.

Daarnaast moet de houdbaarheid van onderzoek worden vergroot. De Crisis- en herstelwet bevat op dit punt reeds regels. Vergroting van houdbaarheid houdt ook in dat hergebruik van gegevens, binnen aangegeven grenzen, mogelijk is. Verder zou er een goede toegankelijkheid en kwaliteit moeten zijn van een (of meer) actuele databanken. De ervaring is dat de gegevens in de bestaande databanken onvolledig zijn, niet altijd actueel en niet altijd aansluiten bij het

¹⁴ Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design, ‘Vormgeven aan de spontane stad’, Den Haag, 2012, blz. 98.

gewenste schaalniveau. Betrouwbare gegevens zijn immers de basis van de verplichte onderzoeken.

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

Het RIVM geeft in dit verband het advies om één ingang te bereiken voor gegevens.¹⁵ ‘Dus voor zowel visies, verordeningen en programma’s als vergunningen, projectbesluiten, toezicht en handhaving. Zo’n ingang zou toegang moeten geven naar gegevens uit bestaande dataregisters en databanken zoals de Nationale Databank Flora en Fauna.’ De Gegevensautoriteit Natuur kan hier een centrale rol vervullen.

In zijn ‘Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht’ wees ook de Raad van State op de baat die de uitvoeringspraktijk heeft bij centrale gesystematiseerde verwerking van gegevens over milieu en natuur. De Afdeling acht het van groot belang dat dergelijke systemen worden opgezet.¹⁶

¹⁵ RIVM, ‘Gegevensverkenning Omgevingswet’, 2012.

¹⁶ Raad van State, ‘Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht’, Bijlage bij kamerstukken II 2011/12, 33118, nr. 3.

Knelpunt 4: (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen

Knelpunt

Bestemmingsplannen kennen een uitvoerbaarheidsverplichting die bestaat uit het inzicht geven in de uitvoerbaarheid van het plan (art. 9 BRO (oud) en art 3.1.6 Bro). Daaronder begrepen is het aannemelijk maken van de financieel-economische uitvoerbaarheid. Het is primair de gemeentelijke grondexploitatie die bepaalt of een bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is. Het kostenverhaal vormt een onderdeel van de gemeentelijke grondexploitatie. In een gunstige economische situatie is het voor gemeenten geen probleem om aan de verplichting van financiële uitvoerbaarheid te voldoen. Onder de huidige economische omstandigheden zijn er op het moment van planvaststelling veelal nog geen overeenkomsten met ontwikkelaars die zekerheden geven over de ruimtelijke investeringen in de planperiode. In de huidige constellatie is daarom veel minder dan voorheen sprake van situaties waarin de gemeente ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan (exploitatie)overeenkomsten met ontwikkelaars heeft gesloten die aannemelijk maken dat het plan financieel uitvoerbaar is. De huidige eis van financieel-economische uitvoerbaarheid is dan ook te zwaar.

Case *Via Breda* is een voorbeeld van een binnenstedelijke transformatie waarbij de gemeente van mening is dat ze onmogelijk een bestemmingsplan kan vaststellen omdat ze op voorhand niet in staat is om voldoende zekerheid te geven over een sluitende grondexploitatie.

Case *Binckhorst, Den Haag* laat zien dat de gemeente Den Haag een vergelijkbaar probleem heeft waar het de structuurvisie voor de Binckhorst betreft. Structuurvisies kennen op grond van de wet (art. 2.1 Wro) ook een uitvoerbaarheidsverantwoording. De raad moet immers, in de woorden van de wet, ‘aangeven op welke wijze hij zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken’. Deze eis wordt door de gemeente ongeschikt geacht in verband met de lange looptijd van het plan en de functionele onzekerheid.

In case *Bloemendalerpolder* betreft de gebiedsontwikkeling een grootschalige uitbreiding (500 hectare) op het grondgebied van de gemeenten Weesp en Muiden. De publieke en (zeven) private partijen werken samen in pps-verband. Ingegeven door de huidige economische situatie hebben de partijen afgesproken dat een gebruikelijke grondexploitatie niet reëel is. In plaats daarvan is een financieel akkoord gesloten.

Oplossingsrichting

De vaststelling van wettelijke planfiguren wordt beperkt of zelfs onmogelijk gemaakt door te strenge financieel-economisch uitvoerbaarheidseisen aan bestemmingsplannen en structuurvisies. Het is, gezien de aan de tijdsduur van aan gebiedsontwikkeling verbonden inherente onzekerheden, lastig zo niet onmogelijk om de financiële onderdelen van de wettelijke plannen (reëel) te onderbouwen. De eisen die worden gesteld aan de exploitatie-opzet zijn te gedetailleerd en moeten versoepeld.¹⁷

¹⁷ Vgl. M. Lurks, Naar een complete wettelijke regeling voor complexe projecten. Een beschouwing naar aanleiding van Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Chw. In: M.C. Brans, F. Spijkers, M. Lurks, A.G. Bregman,

Het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design geven in hun op gemeentelijke cases gebaseerde studie ‘Vormgeven aan de spontane stad’ (2012) ook aan dat bij gebiedsontwikkeling in de vorm van ‘organische groei’ de initiatiefnemers en het initiatief vaak nog niet bekend zijn ten tijde van planvaststelling. Dat maakt het bijzonder moeilijk om de uitvoerbaarheid aan te tonen en pleit voor verlichting van de eis.¹⁸

Zij wijzen er op (blz. 16) dat ter verdediging van de uitvoerbaarheidseis veelal wordt gewezen op de rechtszekerheid. Het gaat dan om de rechtszekerheid voor bestaande eigenaren en gebruikers in het gebied. De uitvoerbaarheidseis zou in die redenering er voor zorgen dat gemeenten niet willekeurig bestemmingen leggen en bestaande functies wegbestemmen. Het Planbureau en Urhahn wijzen er evenwel op dat er mechanismen zijn die er voor zorgen dat dit niet snel zal gaan gebeuren. Daaronder valt de planschadevergoedingsregeling. Ook het overgangsrecht is een vorm van bescherming van bestaande rechten.

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

In de huidige constellatie zijn de financiële middelen van gemeenten (en van private partijen) beperkt. Gemeenten kunnen in situaties waarbij ze vrijwel geheel afhankelijk zijn van private investeringen in een gebied weinig ‘vastheid’ bieden. Het lijkt dan weinig zinvol om strenge financiële uitvoerbaarheidsverplichtingen te eisen bij de nu veel voorkomende praktijk van ‘organisch ontwikkelen’. Om misverstand te voorkomen, het voorstel om de huidige financiële uitvoerbaarheidsverplichting te verzachten betekent niet dat er geen kostenverhaal zou mogen plaatsvinden. Het moet wel mogelijk zijn om gemeentelijke kosten te verhalen, maar de bepaling van de hoogte van de kosten moet later kunnen plaatsvinden, bij de uitvoering van concrete projecten.

‘Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?’, Den Haag, Instituut voor Bouwrecht, 2011, blz. 202.

¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design, ‘Vormgeven aan de spontane stad’, Den Haag, 2012.

Knelpunt 5: tien jaren-termijn bestemmingsplan

Knelpunt

Op grond van bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet, als aan gronden in een bestemmingsplangebied nieuwe bestemmingen worden toegekend, aannemelijk zijn dat de betreffende bestemmingen binnen de planperiode van tien jaar worden verwezenlijkt en dat het bestaande gebruik binnen die periode wordt beëindigd. Er zijn weliswaar enkele uitspraken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak een langere termijn dan tien jaar sanctioneert (bijvoorbeeld de uitspraak inzake Maasvlakte II), maar ze zijn uitzonderlijk.¹⁹

Achterliggende redenen voor de verwezenlijkingstermijn van tien jaar zijn de gevestigde rechten en belangen in het bestemmingsplangebied. De Wro bepaalt ter zake: ‘De bestemming van gronden (...) wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld’ (art. 3.1 lid 2).

In twee opzichten vormt dit een knelpunt voor gemeenten. In de eerste plaats is het voor gemeenten in de huidige moeilijke economische situatie veelal onmogelijk om aannemelijk te maken dat de bestemmingen binnen tien jaar worden gerealiseerd. De gemeente is voor de meeste functies afhankelijk van private partijen, terwijl deze door de marktomstandigheden niet meer dezelfde investeringskracht hebben als voorheen. Aan de tien jaren-eis kan dan in deze gevallen moeilijk worden voldaan.

In de tweede plaats worden gemeenten door wettelijke bepaling en aansluitende jurisprudentie gedwongen meerdere bestemmingsplannen te maken (telkens voor een tien jaren-periode) met bijbehorende procedurele en plankosten, waar men anders mogelijk met één groter plan kon volstaan.

In case *Binckhorst, Den Haag* werd het bestemmingsplan van de gemeente voor het plangebied Nieuw Binckhorst Zuid vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. ‘(...) de Afdeling (ziet) aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan, voor zover dat voorziet in de transformatie van de Binckhorst van bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied, niet binnen de planperiode zal worden uitgevoerd en derhalve niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling zal deze plandelen in de einduitspraak dan ook vernietigen’.²⁰

Oplossingsrichting

De tien jaren-termijn van het bestemmingsplan is onnodig belastend. Het verhindert de vaststelling van een bestemmingsplan in situaties waarbij een lange termijn ontwikkeling wordt voorzien en de functies voornamelijk door private partijen gerealiseerd moeten worden. Het is te verwachten dat dergelijke situaties – ‘organische groeien’ – steeds vaker zullen voorkomen. Het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design geven in de studie ‘Vormgeven aan de spontane stad’ aan dat gebiedsontwikkeling in die situaties niet

¹⁹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 november 2009, No. 200900671/1/R1, LJN BK1951. AB 2010, 114 m.nt. A.A.J. de Gier.

²⁰ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 augustus 2011, No. 200909832/1/R1, LJN BR5173.

moet worden gezien als project met een duidelijk eindpunt en een duidelijk eindbeeld, maar als (open einde) proces. Een van de kenmerken is dat het onduidelijk is of en wanneer initiatieven zullen plaatsvinden. Een gefixeerde tien jaren-termijn past daar niet bij.²¹

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

Het kan aan de gemeenten worden overgelaten om zelf, per bestemmingsplan, een uitvoeringstermijn te bepalen. Ter beperking van administratieve lasten moet worden voorkomen dat gemeenten gedwongen worden om plannen ter herzien als er geen materiële redenen zijn om te herzien.

²¹ Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design, 'Vormgeven aan de spontane stad', Den Haag, 2012.

Knelpunt 6: regeling stedelijk beheer

Knelpunt

In stedelijke beheergebieden bevinden gemeenten zich in een spagaat. Aan de ene kant hebben ze, juist omdat het om een beheersituatie gaat, behoefte aan een juridisch-planologische regulering van het gebied die een lichte procedure kent, met weinig onderzoekskosten en weinig overige plankosten. Aan de andere kant zijn er krachten die er toe leiden dat ook in stedelijke beheergebieden gedetailleerde planvorming plaatsvindt met hoge onderzoekskosten en overige plankosten. Een van die krachten is dat burgers veelal duidelijkheid vereisen van de gemeente ter ‘bescherming van hun eigendom’ en om ‘burenrechten’ zeker te stellen. Die duidelijkheid kan een bestemmingsplan bieden. Maar dat is juist weer een plan met een uitgebreide procedure, veel onderzoekverplichtingen en hoge plankosten.

In algemene zin moet worden geconstateerd dat de beheersverordening uit de Wro in de gemeentelijke praktijk relatief weinig wordt toegepast.

Case Tanthof, Delft is een voorbeeld van een bestaande stedelijk wijk waarvoor recent een voorontwerp-bestemmingsplan tot stand is gekomen. Het plan vervangt een aantal oudere bestemmingsplannen en andere regelingen. Het bestemmingsplan is conserverend van aard: op grote lijnen conserverend, vernieuwend waar noodzakelijk of bestuurlijk gewenst. Het voorziet in een planologische regeling die past bij de huidige functies en bestaand gebruik. Ontwikkelingen zijn alleen meegenomen als ze voldoende concreet en onderbouwd zijn. Op zichzelf lenen deze startcondities zich goed voor een lichte juridische figuur als de beheersverordening. Toch kiest de gemeente bewust voor het procedureel zwaardere bestemmingsplan.

Oplossingsrichting

Positief is dat gemeenten voor stedelijke beheersituaties kunnen kiezen tussen een ‘lichtere’ en een ‘zwaardere’ planvorm, al naar gelang de specifieke omstandigheden in het gebied vereisen. Wat betreft de lichtere planvorm is de beheersverordening uit de Wro als zodanig bedoeld. Gemeenten zouden kunnen overwegen in stedelijke beheersituaties vaker gebruik te maken van de beheersverordening. Eerder in dit rapport (zie paragraaf ‘Prioritaire aanpak van knelpunten en wetgevingsprogramma’) gaven we reeds aan dat de doorwerking van nieuwe wetgeving veel tijd kost; het is een zaak van jaren voordat nieuwe instrumenten een bestendige toepassing in de praktijk vinden. Dit lijkt ook te gelden voor beheersverordeningen. Het is een nieuw instrument dat zijn weg in de praktijk nog niet helemaal heeft gevonden.

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

De stukken voor een nieuwe Omgevingswet kennen de omgevingsverordening als rechtsfiguur voor het gemeentelijk territoir. De omgevingsverordening vervangt, onder meer, bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De voordelen van een omgevingsverordening, boven continuering van de bestemmingsplanpraktijk zijn evenwel niet aangetoond. Zolang het voordeel van de omgevingsverordening voor de gemeentelijke ruimtelijke praktijk niet overtuigend is aangetoond tellen de transactiekosten (in geld, tijd en vaardigheden) van het

werken met een omgevingsverordening in plaats van het vertrouwde bestemmingsplan zwaar. Afgezien hiervan blijkt niet uit case *Tanthof, Delft* of uit de andere cases dat een omgevingsverordening zou hebben bijgedragen aan een oplossing van geconstateerde knelpunten.

Knelpunt 7: aantal en doorlooptijd procedures

Knelpunt

De realisatie van een gebiedsontwikkeling kan zoveel verschillende plannen vereisen die elk zoveel procedurele stappen omvatten, dat het een knelpunt oplevert. Het knelpunt bestaat uit te hoge kosten van de procedures in de zin van (a) tijd, (b) geld, (c) inhoudelijke veroudering omdat gedurende de looptijd van de procedures de aanwezige dynamiek in het gebied tot veranderende inzichten kan leiden en (d) verlies van concurrentiepositie (ten opzichte van andere vergelijkbare projecten). Het klemmt te meer in situaties waarin er eigenlijk maar weinig keuzevrijheid is voor het gemeentelijk bestuur.

In case *Schieveen, Rotterdam* maakt het hoogwaardige bedrijventerrein Schieveen deel uit van het plan van de gemeente om de noordrand van Rotterdam te versterken. De aanleg van het bedrijventerrein gaat gepaard met de aanleg van natuur en groen met recreatiemogelijkheden. Tevens biedt de polder ruimte voor piekbergingen van boezemwater. Er is objectief gezien geen andere plek in de noordrand voor deze combinatie van functies. Met andere woorden, de keuzevrijheid van het gemeentebestuur is zeer beperkt. Toch moet de gemeente vele planverplichtingen vervullen die deels als herhaling worden gezien. Daar komt bij dat ze bij elke procedure geconfronteerd wordt met repeterende maatschappelijke weerstand door met name geïnstitutionaliseerde milieubelangen.

Case *Maasvlakte 2, Rotterdam* biedt een voorbeeld van een project, uitbreiding van de haven, waarvoor vele uitgebreide planprocedures doorlopen moesten worden tegen de dreiging van hoge kosten in de zin van tijd, geld, veroudering en verlies van concurrentiepositie. Een van de planprocedures in deze casus is de Planologische Kernbeslissing Plus (met bijbehorende beroepsmogelijkheid bij de Raad van State, waarvan ook gebruik is gemaakt).

Oplossingsrichting

Gewezen wordt op enkele algemene uitgangspunten voor wettelijke plannen. Wettelijke plannen moeten spaarzaam zijn in de het aantal procedurestappen dat moet worden doorlopen. Verder moet de duur van elk van de procedurestappen zo kort als verantwoord zijn. Voorkomen moet worden dat in situaties van weinig gemeentelijke keuzevrijheid repeterende planvorming is vereist. Als in deze situaties eenmaal een democratisch gelegitimeerd besluit door de gemeenteraad is genomen, moet dat niet telkens opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld. Anders gezegd, latere besluitvorming moet geen aanleiding kunnen geven om de hoofdzaak aan te tasten. In dit opzicht zou de toepassing van de coördinatieregeling uit de Wro goede diensten kunnen verlenen. Bundeling van rechtsbeschermingsmomenten is dan immers mogelijk. Verder geldt dan voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een beslistermijn van zes maanden. De coördinatieregeling is kennelijk nog onvoldoende bekend bij gemeenten.

Aandachtspunten voor het Omgevingsrecht

1. Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening is al veel gewonnen op dit terrein. De case *Maasvlakte 2, Rotterdam* had dan ook onder de nieuwe wet minder proceduretijd gekost. De PKB-plus bestaat niet meer als planvorm. Verder hoeft het bestemmingsplan niet meer, zoals in de case *Maasvlakte 2*, door Gedeputeerde Staten te

worden goedgekeurd. En ook de bestemmingsplanprocedure is sterk in tijd bekort. Heel veel tijd is hier niet meer te winnen. Overigens is in Maasvlakte 2 getracht maximale procedureversnelling te bereiken door procedures voor deelprojecten zo veel als mogelijk parallel te schakelen.

2. Met het Planbureau voor de Leefomgeving moet worden erkend dat reductie van het aantal en de duur van procedures het proces van gebiedsontwikkeling slechts enigszins kan versnellen.²² De restrictiviteit van het omgevingsrecht – de beperkingen die het oplegt – is meer bepalend voor de lange duur van gebiedsontwikkelingsprocessen (blz. 8). (Beperkingen die voortkomen uit de combinatie van restrictieve normstellingen is reeds hierboven als knelpunt door ons benoemd.) Het Planbureau geeft vervolgens aan dat er ook grenzen zijn aan de mate waarin de restrictiviteit van het omgevingsrecht kan worden beperkt. Hier ziet het Planbureau vergroten van risico-acceptatie als remedie. ‘Zowel de samenleving als de overheid bereid moet bereid zijn meer risico’s te aanvaarden – in die zin minder restrictief te zijn – en niet elk risico beantwoorden met een centraal normenkader’ (blz. 9).

3. *Case Maasvlakte 2, Rotterdam* is een case van zowel gemeentelijk, provinciaal als nationaal belang (het nationaal belang is kortgezegd: mainportontwikkeling). Alle overheden zijn dan ook intensief betrokken. Wat opvalt is dat de overheden goed samenwerkten, ook al waren de belangen niet altijd gelijk. De samenwerking is goed gestructureerd, onder meer door een procedurewijzer waarbij taken tussen verschillende overheden zijn verdeeld en parallel geschakeld. Op deze wijze is door middel van een complementaire bevoegdheidsverdeling een *integrale* oplossing voor het gebied bereikt.

Mocht een samenwerking rondom een ruimtelijk of infrastructureel project minder goed verlopen tussen overheden dan in case *Maasvlakte 2*, dan voorziet de wetgeving in instrumenten die eveneens een *integrale* oplossing bevorderen. Hier moeten met name het inpassingsplan en de coördinatieregeling worden genoemd. Geconstateerd moet worden dat deze instrumenten door rijk en provincie relatief weinig worden toegepast.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet kent een hiërarchisch instrument waarmee provincie en rijk geen integrale maar een *sectorale* oplossing kunnen forceren in de vorm van het ‘projectbesluit’. Een dergelijk projectbesluit ondergraaft een integrale oplossing zoals die wel geboden wordt door een provinciaal of rijks inpassingsplan of bovenlokale coördinatieregeling. De sectorale belangenafweging van het bovenlokale projectbesluit komt in de plaats van een integrale belangenafweging, terwijl die uiteindelijk wel, bijvoorbeeld in verband met vastgoedontwikkelingen rondom het sectorale project, gemaakt moet worden: het gaat immers of één en hetzelfde stuk grond. Goed beschouwd bestaat er, gezien de bestaande alternatieven die een integrale oplossing bieden, geen behoefte aan een bovengemeentelijke sectorale oplossing in de vorm van het projectbesluit.

²² Planbureau voor de Leefomgeving, ‘Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling’, Den Haag, 2011, blz. 9.

Knelpunt 8: provinciale en rijks ruimtelijke bemoeienis met gemeenten

Knelpunt

Provincies en rijk kunnen door middel van algemene regels (provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wro)²³ of reactieve aanwijzingen bemoeienis vertonen met gemeentelijke ruimtelijke besluiten die door gemeenten als buitenproportioneel worden ervaren. De Wro bepaalt in dit verband dat ‘indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken’ in een provinciale verordening regels kunnen worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen en gedeputeerde staten een aanwijzing kunnen geven over de inhoud van een bestemmingsplan.

Er lijken geen inhoudelijke grenzen te zijn aan het genoemde ‘provinciaal belang’, alleen procedurele, zoals bekendmaking vooraf. De begrippen ‘provinciaal belang’ (en ‘nationaal belang’) geven aanleiding tot vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheidslagen. Provincies tonen soms vergaande bemoeienis met binnenstedelijke onderwerpen. Maar ook buiten het stedelijk gebied komen soms gedetailleerde provinciale besluiten voor over bijvoorbeeld de toegestane inhoud van woningen. In een geschil dat leidde tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak ging het tussen de gemeente die maximaal 650 m³ aanvaardbaar achtte en de provincie die niet meer dan 600 m³ aanvaardbaar achtte. Deze 50 m³ verschil waren voor de provincie reden voor een reactieve aanwijzing.²⁴

Daar komt nog bij dat gemeenten de kosten dragen van toegewezen verzoeken om planschade die voortvloeien uit toepassing van de algemene regels.²⁵ Vergoeding van planschade door provincie of rijk aan de gemeente is alleen mogelijk als er door provincie of Rijk een besluit wordt genomen (omgevingsvergunning, inpassingsplan) of als de gemeente een besluit moet nemen omdat de provincie of rijk dat wil (aanpassen bestemmingsplan, omgevingsvergunning).

In case *Landgoederenzone, Rijswijk* gaat het om een bestemmingsplan voor een gebied dat ligt tussen de stedelijke gebieden van Rijswijk en Den Haag. Het plan is overwegend conserverend, maar maakt ook in een bepaald gedeelte van het plangebied (De Opperd), na uitwerking, woningbouw mogelijk. De uitwerkingsregels bepalen onder meer dat het bebouwingspercentage niet meer dan 60 mag bedragen en de bouwhoogte van een gebouw niet meer dan 18 meter mag bedragen.

De provincie geeft, met een beroep op het provinciaal belang, een reactieve aanwijzing aan de gemeente. Gedeputeerde staten geven aan dat ze in beginsel kunnen instemmen met woningbouw op locatie De Opperd, indien een bebouwingspercentage van 50 en een maximale bouwhoogte van 16 meter in acht worden genomen en de bebouwing wordt uitgevoerd met een kap.

²³ De betreffende algemene maatregel van bestuur is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

²⁴ Overigens kreeg de gemeente van de rechter gelijk. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18 november 2011, No. 200908600/6, LJN BU5400.

²⁵ ATOsborne en Buro Vijn, ‘Praktijkonderzoek Omgevingsrecht’, i.o.v. de VNG, 2012.

Het gemeentebestuur is van mening dat er geen sprake is van provinciale belangen die het treffen van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Er is voorts volgens de gemeente geen sprake van bescherming van zwaarwegende belangen die het lokale niveau en/of de gemeentegrenzen overstijgen. Naar de mening van de gemeente hebben gedeputeerde staten in strijd met het systeem van de Wro een eigen belangenafweging uitgevoerd en in de plaats gesteld van de afweging van de raad.

De case heeft geleid tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling oordeelt dat gedeputeerde staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken. Het aanwijzingsbesluit wordt vernietigd.²⁶

Oplossingsrichting en aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

Provinciale en rijks ruimtelijke bemoeienis met gemeenten is deels een kwestie van mentaliteit: het gaat om de houding die provincie en rijk aannemen tegenover gemeentelijke ruimtelijke besluiten. De tekst van de wet kan evenwel voor gemeenten een waarborg bieden tegen te gemakkelijke interventie door de medeoverheden. De huidige formulering over de provinciale en rijksbevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en aanwijzingen in de Wet ruimtelijke ordening behoeft in dit verband aanpassing. De wettekst moet de drempel voor ingrijpen verhogen.

Voorop moet staan het streven naar complementaire bevoegdheden van de verschillende overheidslagen, waarbij vragen van bevoegdheidsverdeling en belangenverstrengeling worden voorkomen. Het subsidiariteitsbeginsel brengt dit tot uitdrukking: er bestaat een taakverdeling die inhoudt dat de medeoverheden (provincie en rijk) geen taken verrichten die adequaat door gemeenten kunnen worden vervuld. Concurrerende bevoegdheden van overheden moeten daarmee worden voorkomen. De wettekst van de Wro moet daarom tot uitdrukking brengen dat er grenzen zijn aan bovengemeentelijke bemoeienis. We doen daarvoor twee suggesties: de huidige formulering ‘provinciale belangen’ wordt vervangen door ‘bovenlokale belangen’ of door ‘evidente provinciale belangen’. We beseffen dat hiermee niet de volle 100 procent duidelijk wordt geschapen. Het brengt evenwel tot uitdrukking dat er een zekere drempel overschreden moet worden alvorens interventie kan plaatsvinden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor rijksinterventies.

²⁶ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 juni 2011, No. 201002266/1/R2, LJN BQ9621, Bouwrecht 2011, 155, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.

Knelpunt 9: Natura 2000-problematiek in relatie tot ruimtelijke projecten

Knelpunt

Als een gemeente in een gebied ruimte wil bieden aan ontwikkelingen, terwijl dat gebied is aangewezen als Natura 2000-gebieden, dan ontstaat snel een knelpunt. Enerzijds wil de gemeente (m.n. bestaande) bedrijven faciliteren in hun groei. Anderzijds beperkt het Natura 2000-regime die groei of maakt deze onmogelijk.²⁷

Case *Bestemmingsplan buitengebied, Steenwijkerland* is hiervan een voorbeeld. De gemeente wil een bestemmingsplan vaststellen voor het buitengebied en daarin ook uitbreidingsmogelijkheden bieden aan agrariërs. Grote delen van het plangebied zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Beide zaken zijn volgens de gemeente in casu niet verenigbaar, waardoor het bestemmingsplan tot op heden niet is vastgesteld.

Oplossingsrichting

Veel Natura 2000-gebieden in ons land zijn niet in goede staat van instandhouding. Als de staat beter zou zijn, zou er (weer) ruimte zijn voor ontwikkelingen. Zo zit de Europese wetgeving nu eenmaal in elkaar. Dat betekent dat de natuurkwaliteit moet verbeteren. Er is in feite dus geen juridische oplossing van het genoemde knelpunt. Dit is reeds geconstateerd door de Adviescommissie VVBI (Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur in relatie tot Natuur) in haar rapport inzake ‘Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector’.²⁸ De inmiddels in gang gezette PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) speelt een rol bij het verbeteren van de natuurkwaliteit.

Aandachtspunt voor het Omgevingsrecht

1. Het vergroot de voorspelbaarheid als vroegtijdig informatie beschikbaar is over mogelijke ontwikkelingen in Natura 2000-gebieden. Provincies zouden daarom in hun Structuurvisie of Omgevingsvisie moeten aangeven welke functies onder welke voorwaarden mogelijk zijn in Natura 2000-gebieden. Tevens geeft de Provinciale Omgevingsvisie of Structuurvisie aan waar geschikte alternatieve locaties voor die functies zijn. Dit aandachtspunt is conform het advies van de bovengenoemde Adviescommissie VVBI.

²⁷ Deze paragraaf behandelt alleen het specifieke knelpunt bestaande uit de spanning tussen gebiedsambities en Natura 2000. Dat hangt samen met het feit dat dit knelpunt blijkt uit de door ons onderzochte case, *Bestemmingsplan buitengebied, Steenwijkerland*. Niettemin zijn we ons bewust van andere knelpunten rondom Natura 2000 in de gemeentelijke praktijk, te weten: (1) de lange duur van de procedures bij (voorgenomen) activiteiten in Natura 2000-gebied; (2) het probleem voorkomend uit gebrekkige definiëring: het aantonen van het ontbreken van ‘significante effecten’ is in de praktijk problematisch; (3) de procedures in het kader van Natura 2000 zijn losgezongen van de rest van de procedures die voor een activiteit zijn benodigd; (4) de natuurwetgeving is geënt op instandhouding van de kwaliteit, wat zelfs in de weg kan staan aan initiatieven tot verbetering van de kwaliteit.

²⁸ Adviescommissie VVBI (Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur in relatie tot Natuur), ‘Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector’. Advies van 20 maart 2012. Bijlage bij kamerstuk 32670, nr. 62. Tweede Kamerstuk 2011-2012.

2. Om duidelijkheid te creëren moeten de beheerplannen voor de aangewezen Natura 2000-gebieden snel worden vastgesteld. Ook dit is conform het advies van de Adviescommissie VVBI. Beheerplannen en bestemmingsplannen moeten vervolgens inhoudelijk en procedureel beter op elkaar worden afgestemd.
3. Het Omgevingsrecht zou een voorziening moet bevatten die bevordert dat nieuwe ontwikkelingen in een Natura 2000-gebied een bijdrage leveren aan de verbetering van de natuur. Dit impliceert een combinatie van twee verschillende doelen: ontwikkeling en natuurverbetering.
4. Verdergaand en algemener is het voorstel tot integratie van de gebiedsgebonden natuurbeschermingswetgeving in het stelsel van de ruimtelijke ordeningswetgeving.