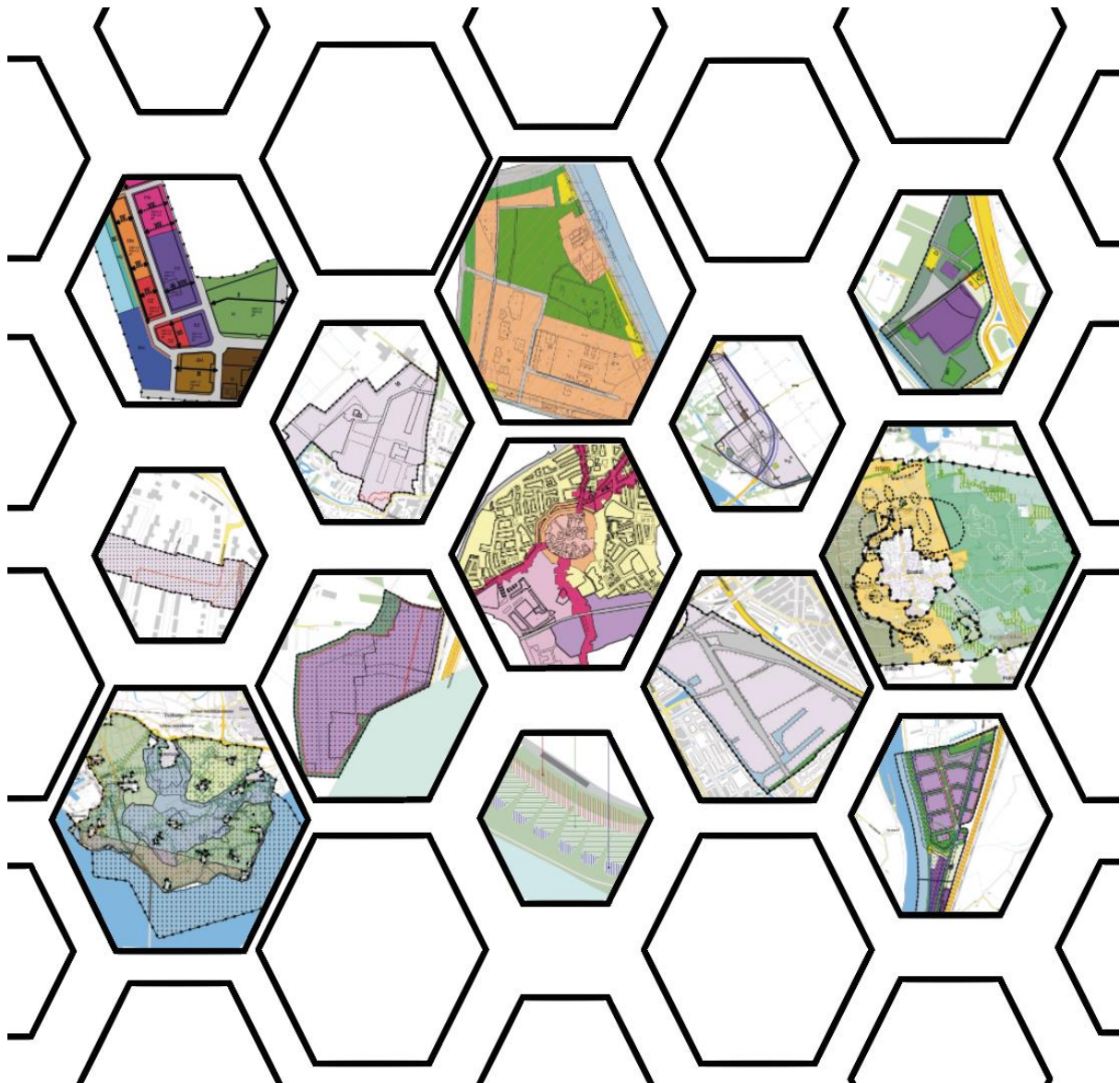


Rechtszekerheid door flexibiliteit

Een vooruitblik op hoe gemeenten de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet gebruiken om het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in een omgevingsplan af te wegen.



Colofon

Auteur D.N. (Duncan) van den Hoek
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Masterstudent Spatial Planning
Student nr: 5754747
T: 06 531 967 43
M: Duncanvandenhoek@gmail.com

Begeleiders Prof. Dr. T.J.M. (Tejo) Spit
Universiteit Utrecht
Professor Human Geography and Planning
T.J.M.Spit@uu.nl

Drs. M.M.H.C. (Monique) Arnolds
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Programmamanager Implementatie Crisis- en herstelwet
Monique.Arnolds@minienm.nl

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de master Spatial Planning. Het onderzoek betreft een oud en zwaarbeladen onderwerp binnen de Nederlandse planologie; het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Met de resultaten van dit onderzoek hoop ik bij te dragen aan het academisch besef over- en de praktische invulling van dit spanningsveld.

Alhoewel ik mij in eerste instantie probeerde te beperken tot het onderzoeken van dit specifieke spanningsveld, strekken de leerpunten van het proces tot het opstellen van deze thesis verder dan dat. Er is inzicht verkregen in veel meer spanningsvelden. Een spanningsveld over de verhouding tussen privé-, studie- en werktijd, de afweging tussen produceren en reflecteren en de scheiding tussen dag- en nacht zijn hier slechts enkele voorbeelden van. Net als bij het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid blijken dit geen dichotome maatschalen te zijn. Sterker, de veronderstelde tegenstelling tussen uitersten van deze spanningsvelden werd gedurende de looptijd van deze scriptie steeds minder evident.

Met enige trots presenteer ik u hierbij de resultaten van het onderzoek van (enkel het eerstgenoemde) spanningsveld. Ik hoop dat het uw inzichten verbreed, kennis vergroot en u vooral bewust maakt over de gevolgen die het flexibiliseren van bestemmingsplannen met zich mee brengt.

Mijn dankwoord richt zich op twee groepen. Als eerste de personen die op reguliere basis mijn kennis inzake dit onderwerp hebben vergroot. Tejo Spit (begeleider universiteit) die mij voortdurend heeft uitgedaagd om op academisch niveau het beste uit mezelf te halen. Monique Arnolds (begeleider ministerie) om haar enthousiasmerende woorden en onvermoeibare kritische blik op het onderzoek. Daarnaast wil ik alle collega's bedanken die mij iedere dag weer tot nieuwe inzichten brengen. Met name Kor van Dijk, Maarten Engelberts, Sikko de Mol Moncourt, Peter Plambeck, Hannie Tokkie, Zsuzsanna Huszar, Rob Klooster en Rosemarie Bastianen wil ik bedanken voor het verbreden van mijn inzichten in de planologie en uiteraard de leuke periode.

Een tweede groep betreft diegenen wie mij in staat stelde om dit onderzoek uit te voeren. Familie en vrienden die zonder enige vorm van vermoeiing interesse bleven tonen in mijn scriptieonderwerp en mij motiveerden om door te gaan. Een bijzonder bedankje voor Loraine Hom, wiens eigen scriptieproces een interessante spiegel vormde. De koffiemomentjes vervulde een reflecterende en verhelderende functie tijdens de afgelopen maanden. Uiteraard een dankbetuiging aan alle respondenten die de tijd hebben genomen om bij te dragen aan dit onderzoek.

Een speciaal dankwoord is gericht aan Fleurianne Straathof. Zowel haar intellectuele als ondersteunende rol was bijzonder groot. Zonder haar aanhoudende aansporingen en inhoudelijke proposities was dit onderzoek niet afgerond.

Aan al deze personen; bedankt!

En voor u als lezer; een bewustzijnverruimende voortzetting gewenst.

Duncan van den Hoek

Den Haag, 4 augustus 2017

Samenvatting

Het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid ligt in het hart van het Nederlandse planningsstelsel. Het bestemmingsplan is de centrale planfiguur waarin dit spanningsveld wordt gemanifesteerd. Het bestemmingsplan waarborgt enerzijds dat de belangen worden beschermd (rechtszekerheid) en anderzijds biedt het plan ruimte aan ontwikkelingen (flexibiliteit). Deze twee eigenschappen van het bestemmingsplan lijken met elkaar te contrasteren. Huidige bestemmingsplannen verkiezen het bieden van rechtszekerheid boven het bieden van flexibiliteit. De plannen zijn gedetailleerd qua opzet. Om een ontwikkeling toe te staan moet in veel gevallen een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld, of moet een lange vergunningsprocedure doorlopen worden.

Al jaren probeert de wetgever deze manier van bestemmen te verlaten. Het bestemmingsplan zou een afwegingskader moeten vormen voor het toestaan van toekomstige ontwikkelingen. Al in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) lag het primaat bij het plan, ook bij de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dit het geval. In werkelijkheid is echter een praktijk ontstaan waarbij afwijken de hoofdregel is om nieuwe ontwikkelingen toe te staan. In de laatste economische crisis kreeg het 'flexibel bestemmen' een zet in de goede richting, mede omdat uitnodigingsplanologie als ontwikkelstrategie in zwang raakte. Dat er niet vaker op deze manier invulling wordt gegeven aan het bestemmingsplan, heeft te maken met zowel de politieke- als de maatschappelijke context van het planvormingsproces en enkele juridische belemmeringen.

De Omgevingswet zal het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in een nieuw juridisch kader zetten. De wet spreekt over enerzijds het benutten (flexibiliteit) en anderzijds over het beschermen (rechtszekerheid) van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan (opvolger van het bestemmingsplan) is het kerninstrument dat invulling geeft aan dit spanningsveld. Het voornemen is om het voor gemeenten mogelijk te maken flexibele en globale bestemmingsplannen op te stellen. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2021 in werking, maar nu al experimenteren gemeenten met het omgevingsplan. Hiervoor gebruiken zij het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte', wat op grond van de Crisis- en herstelwet mogelijk wordt gemaakt.

113 Projecten passen dit experiment toe. Dit zijn 113 projecten die, met gebruik van een nieuw juridische kader, op een andere manier invulling geven aan het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Het analyseren van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte biedt daarmee een praktisch inzicht in hoe gemeenten deze nieuwe juridische mogelijkheden inzetten om op vernieuwende wijze het spanningsveld af te wegen. De vraag resteert of met dit nieuwe kader de bestemmingsplannen daadwerkelijk (zoals de wetgever beoogt) flexibeler worden.

De term 'rechtszekerheid' is opgebouwd uit twee onderdelen. Een bestemmingsplan kan zowel procedurele zekerheid (rechtsbescherming in procedures), als materiële zekerheid (bescherming door middel van normeringen) tot stand brengen. De uitleg van de term 'flexibiliteit' deelt deze tweedeling. De term bestaat uit flexibiliteit (de snelheid waarin besluiten genomen kunnen worden om activiteiten toe te staan) en globaliteit (over hoeveel soorten activiteiten regels worden gesteld). Hierin houdt de flexibiliteit een nauwe relatie met de procedurele zekerheid, de globaliteit houdt verband met de materiële zekerheid.

Reguliere bestemmingsplannen borgen voornamelijk de procedurele zekerheid. Deze plannen zijn conserverend. Ze bestemmen wat aanwezig is, maar houden geen rekening met potentiële toekomstige ontwikkelingen. Hierdoor kent het plan geen beoordelingsregels voor deze

ontwikkelingen en kent daarmee een lage materiële zekerheid. Op basis van een analysemodel is onderzocht of deze verhouding tussen procedurele en materiële rechtszekerheid bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte anders ligt.

Dertien bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zijn, met behulp van dit model, geanalyseerd. Vervolgens is bij acht van deze dertien bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte een verdiepend interview uitgevoerd. Dit interview bracht de beweegredenen achter de invulling van het spanningsveld in kaart.

Uit de analyse blijkt dat de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zowel flexibeler als globaler zijn dan reguliere bestemmingsplannen. Bovendien ervaren gemeenten het werken met dit experiment als prettig. De vooruitblik richting het omgevingsplan is dan ook positief. De ambitie van de wetgever om juridische belemmeringen weg te nemen voor het opstellen van flexibele plannen lijkt te slagen. Van enkele kanttekeningen dient men bewust te zijn wanneer wordt gewerkt met flexibele planvormen.

Zo verschuift de verhouding tussen het bieden van procedurele en materiële zekerheid. Waar bij reguliere bestemmingsplannen voornamelijk procedurele zekerheid wordt geboden met formele procedures (zienswijzen-, bezwaar- en beroepsprocedures), neemt dit bij de verbrede reikwijdte plannen een andere gedaante aan. Er wordt meer nadruk gelegd op de informele procedure (het vooroverleg, de onderhandeling en participatie). Het borgen van procedurele zekerheid verschuift daarmee in momentum. Daarnaast bieden de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte meer ruimte aan toekomstige ontwikkelingen. De beoordelingsregels hebben op meer activiteiten betrekking. Ten opzichte van reguliere bestemmingsplannen neemt hierdoor de materiële zekerheid toe.

Het stellen van regels die het principe van uitnodigingsplanologie bevorderen brengt fundamentele wijzigingen voor de manier van plannen met zich mee. Zo neemt de marktwerking binnen gebiedsontwikkelprocessen toe. De rollen binnen het spel van 'vraag en aanbod' worden omgedraaid. De vraag om te ontwikkelen volgt niet meer uit een ambitie van een gemeente, maar is afkomstig uit de markt. Een gemeente probeert met een globaal plan zo goed mogelijk aan te sluiten op de vraag van de markt. Dit kenmerkt een verschuiving naar een meer liberale manier van plannen. Daarnaast moet de professionaliteit van zowel belanghebbenden, de initiatiefnemer als de gemeenten toenemen om correct om te gaan met de globale planvormen. Globale plannen vragen om interpretaties en afwegingen en een andere voorbereiding. Iedere partij moet de kennis en kunde hebben om hier invulling aan te geven. Als laatste wordt gesteld dat de globale manier van bestemmen het primaat binnen het planningsstelsel verlegt. Waarbij nu het primaat bij de omgevingsvergunning ligt, komt dit bij globale planvormen bij het bestemmingsplan te liggen. Er zullen meer regels op voorhand in het plan worden gesteld dan achteraf via de vergunning. Dit kenmerkt een verschuiving van het reactieve plannen (via de vergunning) naar het proactief plannen (via het plan).

Afkortingenlijst

ABRvS	:	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Activiteitenbesluit	:	Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer
AMvB	:	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	:	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	:	Algemene wet bestuursrecht
BenW	:	Burgemeester en Wethouders
Bro	:	Besluit ruimtelijke ordening
BuChw	:	Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet
CBS	:	Centraal Bureau voor de Statistiek
Chw	:	Crisis- en herstelwet
Ministerie IenM	:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMRO	:	InformatieModel Ruimtelijke Ordening
MvT	:	Memorie van Toelichting
NvT	:	Nota van Toelichting
P-Chw	:	Permanentmaking Crisis- en herstelwet
RvS	:	Raad van State
SVBP	:	Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen
Wabo	:	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	:	Wet ruimtelijke ordening
WRO	:	Wet op de Ruimtelijke Ordening

Figuren en tabellenlijst

Figuren

Figuur 1	Model Flexibiliteit en rechtszekerheid (Tonnaer, 2015) [bewerkt door auteur]	p. 29
Figuur 2	Aantal bestemmingsplannen tegenover aantal afwijkingen (Van Buuren, et al., 2013) [bewerkt door auteur]	p. 31
Figuur 3	Vershil starheid en flexibiliteit	p. 32
Figuur 4	Vershil gedetailleerdheid en globaliteit	p. 33
Figuur 5	Star en gedetailleerd versus flexibel en globaal	p. 34
Figuur 6	Planologievorm en toekomstgerichtheid bestemmingsplan	p. 35
Figuur 7	Toekomstbestendigheid en rechtszekerheid	p. 35
Figuur 8	Indicatieve tijdsduur per instrument	p. 39
Figuur 9	Beoordelingsveld starheid – flexibiliteit	p. 40
Figuur 10	Beoordelingsveld Gedetailleerdheid – globaliteit	p. 42
Figuur 11	Voorbeeld visualisatie analysemodel	p. 43

Tabellen

Tabel 1	Flexibiliteitsinstrumenten bij het bestemmingsplan	p. 37
Tabel 2	Casusselectie technische analyse	p. 44
Tabel 3	Planning interviews	p. 46

Inhoudsopgave

1. Inleiding	10
2. Achtergrond	16
2.1 Een wereldwijd perspectief	16
2.2 Het Nederlandse stelsel	19
2.3 De weg naar de Omgevingswet	21
2.4 De Crisis- en herstelwet	24
2.5 Tussenconclusie achtergrond	28
3. Theoretisch kader	29
3.2 Flexibiliteit.....	31
3.3. Toekomstbestendigheid en rechtszekerheid.....	34
3.4 Deelconclusie Theoretisch Kader	36
4. Methodologie.....	37
4.1 Meetbaarheid	37
4.2 Casussen.....	43
4.3 Interview	45
4.4 Deelconclusie Methodologie	47
5. Analyse	48
5.1 Resultaten technische analyse.....	48
5.2 Resultaten verdiepende interviews	55
5.3 Deelconclusie analyse	62
6. Conclusie.....	63
6.1 Slotbeschouwing.....	65
Bibliografie	67
Bijlagenrapport.....	Bijgevoegd

1. Inleiding

De Tweede en Eerste Kamer hebben op 1 juli 2015 respectievelijk 22 maart 2016 ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingswet (Rijksoverheid, 2016). Dit wetsvoorstel herzielt grote delen van het omgevingsrecht in Nederland. 26 Wetten zullen geïntegreerd en herzien worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op 28 juni 2011 werd het voornemen om het omgevingsrecht te herzien kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer (Kamerstuk III: Beleidsbrief Eenvoudig Beter, 2011). De Minister van Infrastructuur en Milieu, Schultz-van Haegen, bestempelde dit voornemen als “de grootste wetgevingsoperatie sinds de Tweede Wereldoorlog” (Binnenlands Bestuur, 2013). De Omgevingswet is een zogenoemde kaderwet. Een kaderwet bevat een raamwerk van regels dat wordt uitgewerkt in Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële regelingen. De Omgevingswet wordt op dit moment uitgewerkt in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (het Besluit Kwaliteit Leefomgeving, het Besluit Bouwwerken Leefomgeving, het Besluit Activiteiten Leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en één Ministeriële regeling (de omgevingsregeling). Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking (Binnenlands Bestuur, 2017). De Invoeringswet Omgevingswet formaliseert de inwerkingtreding. Doelen van deze wetgevingsoperatie zijn (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3):

- Het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- Het realiseren van een samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte;
- Een flexibele aanpak mogelijk maken;
- En het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De gemeentelijke bestuurslaag is de belangrijkste bestuurslaag binnen het omgevingsrecht. Alhoewel zij zich schikken naar het beleid van provincies en het Rijk, hebben gemeenten een grote maat van autonomie binnen het omgevingsrecht. Gemeenten besluiten over de meeste omgevingsvergunningen en stellen bestemmingsplannen vast. De Omgevingswet decentraliseert nog meer bevoegdheden naar de gemeentelijke bestuurslaag. Zo kan een gemeente, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, besluiten nemen over de gewenste milieukwaliteit, over wat bouwtechnisch is toegestaan en kunnen zij verstrekende duurzaamheidsmaatregelen voorschrijven. Daarmee worden meer bevoegdheden aan de lokale bestuurslaag gegeven.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) begon met deze decentralisatie. De Wabo heeft processen rondom het verlenen van vergunningen gebundeld, met als doel deze overzichtelijker te maken (Kluis, 2012). De bundeling blijft echter steken op een procedurele bundeling. Materieel blijven regels versnipperd en moeilijk vindbaar. Gemeenten hebben tientallen verordeningen en bestemmingsplannen die naast elkaar vigeren (Groothuijse, Korsse, & Schueler, 2014). De situatie ontstaat dat er voor de start van een initiatief kan worden volstaan met de aanvraag van één omgevingsvergunning, welke achter de gemeentebalie wordt verdeeld over verschillende sectoren. De vergunningsaanvraag wordt dan integraal ingediend, maar alsnog getoetst aan sectorale voorschriften. De Omgevingswet wil deze materiële versnippering opheffen. Het beleid zal worden gebundeld in één integrale omgevingsvisie en alle voorschriften over de fysieke leefomgeving zullen worden gebundeld in het omgevingsplan¹.

¹ Het omgevingsplan bevat algemeen verbindende voorschriften. Het omgevingsplan is leidend bij het toetsen van activiteiten binnen de fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie bevat daarentegen enkel beleid. Wanneer een activiteit in

Veel gemeenten bereiden zich voor op de komst van de Omgevingswet en het omgevingsplan². Momenteel doen 106 gemeenten dit via een zogenoemd experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. De Crisis- en herstelwet (hierna Chw) legt de juridische grondslag om dit experiment aan te gaan³. Dit bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt een nieuw instrumentarium wat al overeenkomsten vertoont met het toekomstige omgevingsplan. Gemeenten zien dit experiment als een belangrijke manier om kennis te nemen van de nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan (Platform31, 2016). Alle mogelijkheden van het experiment dragen bij aan het kunnen opstellen van globale en flexibele bestemmingsplannen. Onder het huidige recht liggen juridische belemmeringen hiervoor in de weg (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3). De wetgever beoogt met deze globale en flexibele planvormen uitnodigingsplanologie te stimuleren.

Uitnodigingsplanologie

In de vorige eeuw werd gepland volgens het principe van toelatingsplanologie (Brouwer, 2014). Ruimtelijke plannen waren "blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot een zorgvuldige inrichting van schaarse ruimte" (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 30). Needham (2003) beschrijft toelatingsplanologie als planologie bedrijven "waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijk plan maakt dat de meest gewenste ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied weergeeft, of een plan met de bestemmingen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend" (p. 39). Bij toelatingsplanologie heeft de overheid een leidende en kader-scheppende rol. Ontwikkelingsplanologie kwam begin deze eeuw tot stand door de samenleving die dynamischer en meer betrokken werd bij ruimtelijke planvorming (Van Dammers, Verwest, Staffhorst, & Verschoor, 2004). Ontwikkelingsplanologie is een aanvulling op toelatingsplanologie, waarbij de overheid gezamenlijk met de markt een gebied ontwikkelt maar de toetsende rol van de overheid blijft bestaan (Van Rooy, Van Luin, & Dil, Nederland Boven Water: praktijkboek, 2006). Door ontwikkelingsplanologie zijn overheid en private partijen beter gaan samenwerken in het planvormingsproces (Fontein, Breman, Kundersma, & Westerink, 2012).

Mede dankzij de economische crisis heeft uitnodigingsplanologie haar (her)intrede gemaakt. De economische crisis bracht bezuinigingen in het publieke domein en een stagnerende vraag naar nieuwe woningen met zich mee (Lubbers & Zandee, 2014). De financiële middelen om toelatingsplanologie te bedrijven waren niet meer beschikbaar. Om ontwikkeling alsnog op gang te krijgen nam de overheid een faciliterende en netwerkende rol in (Buitelaar, et al., 2012). Bij uitnodigingsplanologie "bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn [...] en stellen zij zich binnen deze kaders uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier" (Van Rooy, 2012, p. 2). Feitelijk lijkt dit op de manier

eerste instantie niet past binnen de regels van het omgevingsplan zal de omgevingsvisie mede bepalen of van die regels kan worden afgeweken.

² Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is slechts één van de manieren waarop gemeenten zich voorbereiden op de Omgevingswet. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten zich voorbereiden op de Omgevingswet. Enkele voorbeelden zijn: 'de stimuleringsregeling' (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017), 'de proeftuinen' (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017), 'de Living Labs' (OmgevingswetLive, 2017), 'het ontslakken' (Ontslakken, 2017) en 'de pilot omgevingsvisie' (Aan de Slag met de Omgevingswet, 2017).

³ Artikel 2.4 van de Chw maakt het mogelijk om experimenten in een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) aan te wijzen. Om deze experimenten juridisch mogelijk te maken kan worden afgeweken van twaalf wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Wabo, de Woningwet, de Elektriciteitswet, de Natuurbeschermingswet en de Wet Milieubeheer. Eén experiment uit het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BuChw) richt zich op het vooruitlopen op de mogelijkheden van het omgevingsplan. Het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' kent al veel mogelijkheden die het omgevingsplan ook zal gaan kennen.

waarop planologie bedreven werd vlak na de inwerkingtreding van de Woningwet in 1901 (Van Rooy, 2011). Hierbij gaven gemeenten op een organische manier vorm aan initiatieven.

Het instrumentarium van de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3) biedt meer ruimte voor uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Het omgevingsplan gaat uit van een flexibel en globaal plan waarbinnen activiteiten zijn toegestaan. Juridische belemmeringen zoals de actualiseringsplicht en uitvoerbaarheid binnen 10 jaar, het hoge detailniveau van onderzoeken en de precisie in het toekennen van bestemmingen aan gronden worden weggenomen. De Chw maakt deze flexibiliteitsinstrumenten voor een groot deel al mogelijk binnen het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. De 106 gemeenten die nu al experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte brengen als voorlopers de systematiek van de Omgevingswet in de praktijk.

Flexibiliteit en rechtszekerheid

In alle planningsystemen waar een kaderstellende overheid een rol speelt ontstaat een spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid⁴. De overheid wil aan de ene kant rechtszekerheid bieden en aan de andere kant flexibiliteit vrijmaken voor ontwikkelingen (Booth, 1995). Materiële en procedurele zekerheid vormen samen de rechtszekerheid (Van Damme, Galle, Pen-Soetermeer, & Verdaas, 1997). De materiële zekerheid slaat, in relatie tot bestemmingsplannen, op de inhoudelijke voorspelbaarheid van toekomstige initiatieven. Bestemmingsplannen die veel materiële zekerheid bieden zijn robuust en weten, binnen een kader, toekomstige ontwikkelingen te voorspellen en te faciliteren. Procedurele zekerheid slaat op de rechtsbescherming van belanghebbenden bij processen⁵.

Bestemmingsplannen in Nederland kennen meer procedurele zekerheid (lange procedures met veel rechtsbescherming) dan materiële zekerheid (er wordt immers vaak afgeweken van het plan). Omgevingsplannen moeten een flexibeler kader tot stand brengen dan bestemmingsplannen (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3). Wanneer de Omgevingswet spreekt over flexibiliteit worden twee verschillende zaken bedoeld. Ten eerste flexibiliteit (snelle procedures) en ten tweede globaliteit (het voorspellend vermogen van het plan). Door deze twee aspecten verandert de verhouding tussen procedurele en materiële borging van zekerheid. Zo zou meer flexibiliteit de procedurele zekerheid kunnen laten afnemen en meer globaliteit de materiële zekerheid kunnen laten toenemen⁶. De gemeenten die experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geven nu al invulling aan deze flexibelere en globalere manier van bestemmen. De experimenten geven nu al op een nieuwe manier invulling aan het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

⁴ Er bestaan ook planningsystemen waarbij een 'plannende overheid' een beperkte rol heeft. In deze planningsystemen wordt per individuele casus bekeken of belangen onevenredig worden geschaad. Veelal kent een nationale wet een abstracte formulering van wanneer belangen in het geding komen. Jurisprudentie is in deze planningsystemen leidend (Cullingworth, 1994). Aangezien de rol van een bestemmingsplan (of instrument dat hierop lijkt) beperkt is doet dit spanningsveld zich ten tijde van planvorming slechts beperkt voor. Een voorbeeld van een planningsstelsel dat zich richt op casuïstiek is die van de Verenigde Staten van Amerika (Schmidt & Buehler, 2007).

⁵ In relatie tot de bestemmingsplannen gaat dit zowel om buitenplanse procedures (vergunningen in afwijking van het bestemmingsplan) als binnenplanse procedures (binnenplanse afwijkingen, wijzigingsbevoegdheden, of uitwerkingsplichten).

⁶ Een erg gedetailleerd plan is, zoals toegelicht, niet goed in staat een duurzaam toekomstbeeld te schetsen. Er wordt voortdurend van het plan afgeweken waardoor de procedurele zekerheid de enige vorm van rechtszekerheid is die geboden wordt. Daarentegen biedt een maximale vorm van globaliteit ook weinig rechtszekerheid. Als ieder mogelijk toekomstscenario voorspelt wordt weten belanghebbenden alsnog niet welk scenario zich zal afspelen.

Doelstelling

De Omgevingswet zal het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit binnen een nieuw juridische framework zetten⁷. De Omgevingswet geeft gemeente extra afwegingsmogelijkheden om zelf een afweging te maken binnen dit spanningsveld. De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte lopen al vooruit op het bieden van deze afwegingsmogelijkheden en daarmee de nieuwe veranderende invulling van het spanningsveld. Door te onderzoeken hoe deze experimenten met het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit zijn omgegaan, kan een beeld worden gevormd over hoe de afweging binnen dit spanningsveld bij het omgevingsplan wordt ingevuld.

De doelstelling van dit onderzoek is het aantonen van hoe het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit gaat wijzigen me gebruik van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit wordt gedaan door te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met de mogelijkheden die het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte nu al biedt. Het onderzoeken van deze experimentele bestemmingsplannen kan gebruikt worden om te indiceren hoe het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wordt ingevuld, wanneer de Omgevingswet in werking is getreden.

Onderzoeksvraag

In dit onderzoek zal antwoord worden gezocht op de vraag *'Hoe verandert de borging van de rechtszekerheid door het toepassen van de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ten opzichte van reguliere bestemmingsplannen?'*. Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om antwoord te krijgen op de volgende deelvragen:

(1) Welke keuzes bij het opstellen van een bestemmingsplan hebben invloed op het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit?

Deelvraag één behelst het vormen van een theoretische kader. Het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in relatie tot bestemmingsplannen wordt onderzocht. Er zal gezocht worden naar welke afwegingen in het bestemmingsplan invloed hebben op de rechtszekerheid.

(2) Hoe verhouden de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zich tot het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit?

Deze deelvraag legt een relatie tussen de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Het antwoord op deze deelvraag maakt de inhoud van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte meetbaar.

(3) Hoe passen gemeenten de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toe?

Deze deelvraag analyseert verschillende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Op basis van deze analyse en de conclusie van de vorige deelvraag kan een conclusie worden getrokken of de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte daadwerkelijk een globaler kader tot stand brengen.

(4) Waarin verschillen de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte van reguliere bestemmingsplannen?

Als laatste zal een beeld moeten worden gevormd van de verschillen tussen een regulier bestemmingsplan en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit maakt inzichtelijk hoe de nieuwe mogelijkheden de manier van bestemmen beïnvloedt.

⁷ De Nota van Toelichting van de Omgevingswet laat in het midden hoe deze verandering precies vorm krijgt. Wel wordt gesteld dat met flexibiliteit de rechtszekerheid geborgd kan worden (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3).

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek is zowel inhoudelijk als procesmatig afgebakend. Inhoudelijk wordt er uitsluitend gekeken naar de toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden binnen het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte⁸. Daarnaast gaat het onderzoek enkel in op het gemeentelijke instrument bestemmingsplan. Het gaat niet over een wisselwerking tussen omgevingsvisie – omgevingsplan – omgevingsvergunning, eventuele handhaving en wellicht provinciale verordeningen. Impliciet heeft dit gevolgen voor het onderzoeken van flexibiliteit in het bestemmingsplan. Aangezien bestemmingsplannen het instrument is wat onderzocht wordt, zal slechts beperkt worden gekeken naar de vergunningen in afwijking van het bestemmingsplan.

Consequenties voor de rechtszekerheid van belanghebbenden zijn gebonden aan de planregels van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Wanneer er gesproken wordt over gevolgen van deze regels zal er alleen worden gekeken naar plannen die de formele procedure zijn gestart. Het kan gaan om bestemmingsplannen die als concept, ontwerp, vastgesteld of al onherroepelijk beschikbaar zijn. Een bestemmingsplan in een fase daarvoor is nog te veranderlijk om definitieve conclusies uit te trekken.

Relevantie

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is een nieuw instrument en loopt voor op de werking van het omgevingsplan. Ter voorbereiding op de Omgevingswet zijn vakspecialisten zich aan het inlezen in wat de Omgevingswet met zich meebrengt. De resultaten van dit onderzoek geeft daar op één aspect (het spanningsveld) antwoord op. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het aan deze specialisten inzicht biedt in wat er gaat veranderen binnen het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid⁹.

De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek zit hem in twee aspecten. Ten eerste draagt dit onderzoek bij aan het gehele debat rondom flexibiliteit en rechtszekerheid. Het spanningsveld wordt in relatie gezet met aankomende nieuwe wetgeving in Nederland, de Omgevingswet. Ten tweede draagt dit onderzoek bij aan het bekijken van Nederland als casus. Pierre (2005) beschreef de noodzaak om meer vergelijkend onderzoek uit te voeren. Hij stelde voor om landen als casussen te beschouwen en deze casussen onderling te vergelijken. Dit onderzoek vergelijkt niet alleen casussen binnen Nederland met elkaar, maar helpt ook bij het vormen van de landelijke casus.

Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk zal de context van het onderzoek geschetst worden. Dit hoofdstuk biedt achtergrondinformatie om het onderzoeksonderwerp in een bredere context te beschouwen. In hoofdstuk drie, het theoretische kader, wordt het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid nader beschreven. Er wordt aandacht besteed aan wat onder rechtszekerheid en flexibiliteit kan worden verstaan. De relatie tussen beide termen wordt in dit hoofdstuk besproken. Het hier opvolgende hoofdstuk, methodologie, beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd. In dit

⁸ Het omgevingsplan kent bijvoorbeeld meer mogelijkheden dan dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kent. Zo heeft het omgevingsplan een groter spectrum voor lokale afwegingsruimte met betrekking tot milieunormering. In dit onderzoek worden wel de verschillen erkent, maar er worden geen conclusies getrokken over wat de extra mogelijkheden van het omgevingsplan betekenen voor de flexibiliteittoepassingen.

⁹ De gemeenten staan aan de lat om het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit, met gebruik van het nieuwe instrumentarium, duiding te geven. Het presenteren van enkele praktische voorbeelden van hoe gemeenten de experimenteeruimte benutten helpt anderen om een beeld te vormen wat kan en mag met het omgevingsplan.

hoofdstuk wordt beschreven hoe de flexibiliteit en rechtszekerheid in een bestemmingsplan te meten is, bij welke casussen dit gemeten wordt en op welke wijze deze casussen onderzocht worden.

Het vijfde hoofdstuk is de start van het empirisch gedeelte van dit onderzoek. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het veldwerk. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie van dit onderzoek. Het geeft antwoord op de deelvragen en de hoofdvraag. In dit hoofdstuk wordt tevens gereflecteerd op hoe de resultaten zich verhouden tot geanalyseerde literatuur.

2. Achtergrond

Dit hoofdstuk schetst de context voor de vraagstelling. Het hoofdstuk biedt achtergrondinformatie over het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, de Omgevingswet en de Crisis- en herstelwet. Het biedt daarmee een brede context voor het onderzoeksonderwerp. Deze context wordt geschetst door: een korte vergelijking te geven van verschillende planningsstelsels in de wereld (1), het beschrijven van spanningsvelden binnen het Nederlandse planningsstelsel (2), de ontwikkeling van het Nederlandse planningsstelsel door de jaren heen te duiden (3) en de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te beschrijven (4). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

2.1 Een wereldwijd perspectief

Davidoff en Reiner definiëren planning als ‘the process for determining appropriate future action’ (1962, p. 103). De definitie stelt het proces centraal, het proces is daarmee net zo belangrijk als de uitkomst. Landen geven op verschillende wijzen invulling aan planningsprocessen. Zelfs binnen de westerse wereld zijn grote verschillen tussen planningsstelsels te onderscheiden. Zo kennen de Verenigde Staten van Amerika een ‘common law’¹⁰ waarbij veel geschillen tussen overheid en belanghebbenden voor de rechter worden opgelost. Dit planningsstelsel kent een minimaal juridisch kader, casuïstiek is hierin belangrijker. Considine en Lewis (2003) hebben aangetoond dat er grote verschillen in overheidssturen (governance) bestaan tussen landen. Zij hebben een vergelijking gemaakt tussen het overheidssturen in Australië, Engeland, Nieuw Zeeland en Nederland. Ze concluderen dat ieder land van een eigen vorm van overheidssturen gebruik maakt. Zo is Nederland meer gericht op het sturen via netwerken en Nieuw Zeeland op het sturen via ‘de markt’.

Er zijn al enkele brede vergelijkingen tussen planningssystemen verschenen (Bijvoorbeeld: Cullingworth, 1994; Healey & Williams, 1993; Nadin & Stead, 2008; Schmidt & Buehler, 2007; Hartmann & Spit, 2015). In deze vergelijking tussen planningssystemen worden westerse landen met elkaar vergeleken. De reden hiervoor is dat deze landen, vermoedelijk, grote overeenkomsten kennen met het stelsel van Nederland. Daarnaast is er een grote voorraad academische literatuur beschikbaar over de planningsstelsel van deze landen. Meer dan bij niet westerse landen, waar het academisch onderzoek nog ontwikkeld wordt¹¹. Als eerste wordt ingegaan op het wereldwijde perspectief, waaropvolgend het Europese planningsbeeld wordt geschetst.

Wereldwijd perspectief

Voor het wereldwijde perspectief zijn de landen; Verenigde Staten van Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland onderzocht. Deze landen tonen overeenkomsten met Nederland als het gaat om welvaart en cultuur. In Nieuw-Zeeland is in 1995 voor het laatst het omgevingsrecht fundamenteel herzien. De beleidsdoelen van deze herziening tonen overeenkomsten met de doelen van de Omgevingswet. In

¹⁰ In een common law-systeem is jurisprudentie leidend, wat inhoudt dat bij wetsvorming uitgegaan wordt van gerechtelijke uitspraken die eerder gedaan zijn in gelijksoortige zaken. Tegenover common law staat continentaal recht. Bij continentaal recht ligt de nadruk op de door landelijke overheid vastgestelde wetten.

¹¹ In recente jaren is de vraag om vergelijkend onderzoek tussen westerse- en niet westerse landen toegenomen (Watson, 2008). Echter, in dit onderzoek zijn voornamelijk soortgelijke planningssystemen interessant om te onderzoeken. Dit omdat de westerse landen al een ruime planningsontwikkeling door hebben gemaakt die wellicht overeenkomsten vertoont met de planningsontwikkeling in Nederland, de ontwikkeling van de Omgevingswet.

1995 is in Nieuw-Zeeland de Resource Management Act (Baker, Sipe, & Gleeson, 2006) in werking getreden. Centrale doelen voor deze herziening van het omgevingsrecht waren: de planningskosten terug te dringen (1), een verbeterde bescherming van natuurlijke en fysieke waarden (2), een reductie van het aantal betrokken overheden (3), het vergroten van de participatie (4), het vergroten van de effectiviteit en flexibiliteit (5). De herziening in Nieuw-Zeeland is gedeeltelijk geslaagd. Met name het inzichtelijk toebedelen van bevoegdheden per overheidsinstelling heeft de kosten verlaagd en de effectiviteit verhoogt (Baker, Sipe, & Gleeson, 2006). Echter, deze strikte invulling van bevoegdheden heeft de effectiviteit voornamelijk op het laagste bestuursniveau verhoogt. Wanneer opgaven van een regionaal of nationaal schaalniveau zijn, ontbreekt er een coördinerend overheidsorgaan (Glavovoic, Saunders, & Becker, 2010). Hierdoor gaan lokale overheden op sectorale punten een regionaal vraagstuk oplossen. Dit ziet men bijvoorbeeld bij het aanpakken van een terugdringende kustlijn door de stijgende zeespiegel. Waar het ene district de fundamenteën van woningen versterkt, verhoogt de ander de waterwering. Een uniform beleid is noodzakelijk om het vraagstuk effectief aan te pakken¹².

Australië houdt al jaren vast aan een stevige 'multi-level governance' structuur. Een probleem dat in de jaren '70 ontstond was dat lokale overheden niet in staat bleken om op een effectieve wijze natuurlijke kapitaal te beschermen. Een gebrek aan integraliteit in lokale plannen heeft geleid tot zeer sectorale regelgeving wat niet op elkaar aansloot en niet in staat bleek de natuur te beschermen. Om lokale overheden een effectief instrument te bieden werd de 'Integrated Planning Act' opgesteld. Sinds 2001 werken lokale overheden met deze nieuwe wet (Baker, Sipe, & Gleeson, 2006). De stelselwijziging wordt gezien als het afscheid nemen van een liberaal stelsel (Gleeson & Low, 2000). De bevoegdheden zijn sterk gedecentraliseerd¹³. Bovendien zijn veel mogelijkheden binnen het juridisch instrumentarium niet expliciet benoemd (Gleeson, 2010). De gedachte hierachter is dat lokale overheden meer vrijheid genieten in de toekomst om zelf nieuwe mogelijkheden toe te passen wanneer niet van tevoren alle instrumenten op nationaal niveau benoemd zijn en daarmee 'dicht geregeld'. Door het niet expliciet benoemen van mogelijkheden zijn veel beroepen tegen lokale plannen gegrond verklaart (Gleeson, 2010). De lokale overheden verkeerden in onzekerheid over hoe zij het juridisch framework konden toepassen. Jurisprudentie vult gedurende de tijd in wat wel en niet is toegestaan binnen dit juridische framework.

De Verenigde Staten van Amerika kennen een liberaal planningssysteem. Er geldt hier een zogenaamde 'kaderwet' (Schmidt & Buehler, 2007). Dit is een wet die casus voor casus de belangenafweging interpreteert en van tevoren geen sterk juridisch kader formuleert. Jurisprudentie heeft zich voornamelijk ontwikkelt op het kader van het beschermen van individuele rechten. Iedereen mag zijn grond gebruiken voor hetgeen waarvoor hij dat geschikt acht. Zoals Cullingworth het verwoord:

".. If one person saw fit to destroy the environment of his valley in pursuit of profit, well, why not? There is always another valley over the next hill."

(Cullingworth, 1994, p.170)

¹² De strikte bevoegdheidsverdeling heeft geleid tot een toename in de bureaucratie. Kritiek op het planningssysteem heeft te maken met de hoeveelheid overleggen tussen overheidslagen. Aangezien er slechts één overheidslaag juridische bevoegdheid heeft om plannen te maken moeten andere overheidslagen via overleggen hun belangen behartigen. Hierdoor is de bureaucratie toegenomen (Perkins & Thorns, 2001).

¹³ Lokale overheden hebben nu de meeste bevoegdheden als het gaat om de Ruimtelijke ordening. Voorheen waren districten leidend in het bepalen wat er met gronden mocht gebeuren, nu zijn dat de laagste overheidslagen. Hogere bestuurslagen zien nu af van het opstellen van een beleidskader. Hierdoor genieten de lagere overheden van nog meer beleidsruimte.

Deze casussen tonen aan dat niet alle planningsstelsel op dezelfde manier omgaan met het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit¹⁴. In Amerika prevaleert, met uitsteking, de common law boven het continentaal recht. Hierdoor zijn de planningsystemen van Nederland (en andere stelsels die gebaseerd zijn op continentaal recht) nauwelijks te vergelijken met het Amerikaanse common law systeem (Cullingworth, 1994; Schmidt & Buehler, 2007).

Een perspectief binnen Europa

Europa kent een divers aantal planningsystemen welke verschillen in aard en toepassingsmogelijkheden. Echter, er zijn een aantal gemeenschappelijk opgaven voor alle Europese lidstaten te benoemen. Zo hebben alle Europese lidstaten te maken met een overcapaciteit in agrarische bedrijfsvoering, is er een gemeenschappelijk besef over culturele waarden en hoe deze planvorming beïnvloeden, is er besef over de kwaliteit van het leven en hoe de omgeving deze kwaliteit beïnvloedt, bestaat er een algemene toename in de betrokkenheid van burgerorganisaties en er is een breed gedragen decentralisatie gaande (Healey & Williams, 1993). In Europa worden meerdere landelijke planningsstelsels herzien, voornamelijk om een meer liberaal beleid mogelijk te maken op het gebied van ruimtelijke ordening (Waterhout, Othengrafen, & Sykes, 2012). Deze overheden treden terug in het reguleren van ontwikkelingen (Nadin & Stead, 2012). Er zijn een aantal leerpunten die uit de verschillende Europese casussen getrokken kunnen worden (Lambrechts, Healey, & Kunzmann, 2010):

1. Het belang van sterke regio's wordt steeds nadrukkelijker in wetgeving verankerd.
2. Steeds meer bevoegdheden worden gedecentraliseerd, waardoor beslissingen over de fysieke leefomgeving dichterbij de burger worden genomen.
3. Problemen worden op meerdere schaalniveaus opgepakt, daardoor krijgen zij meer bijval in politieke discussies. Zo worden transities naar snellere of efficiëntere procedures sneller gemaakt.
4. Alhoewel een decentralisatie gaande is kiezen veel overheden ervoor om, indien een ontwikkeling hiervoor vraagt, regionale samenwerkingen ook beslissingsbevoegdheid te geven.
5. In de maatschappij wordt de huidige rol van de staat steeds meer geaccepteerd. Dit komt door twee trends. Ten eerste treedt de staat steeds vaker op als facilitator. Ten tweede zorgt de decentralisatie voor meer begrip (vanuit de overheid) voor lokale initiatieven.

De herzieningen van het omgevingsrecht worden in de verschillende lidstaten anders aangepakt. Zo laat België veel beslissingen over aan lokale overheden en onderstreept de nationale overheid enkel het belang van regionale samenwerking (Albrechts, 2010)¹⁵. Duitsland houdt juist meer vast aan een sterk juridische kader en reguleert hiermee lokale ontwikkelingen (Werner, 2003). Waar Nederland met de Omgevingswet juist beoogt één integraal kader neer te zetten voor de gehele fysieke leefomgeving wordt daar in Engeland tegenovergesteld over gedacht. In Engeland wordt veel meer het belang van sectoren benadrukt en hoe deze sectoren de effectiviteit verhogen (Nadin, 2007). Degeling verwoordt dit Engelse principe als volgt:

¹⁴ Door de grote nadruk op de common law is jurisprudentie de belangrijkste maatstaaf. Per beschikking (meestal vergunningverlening) wordt bepaald of dit met een juiste belangenafweging gebeurd is. Rechters beoordelen per casus of op juiste wijze invulling gegeven is aan het juridische framework. De uitspraak hierop kan weer nieuwe jurisprudentie in het leven roepen. De invulling van het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit gebeurt dus door jurisprudentie en niet door wetten die processen reguleren.

¹⁵ Dit wordt mede ingegeven door de complexe wijze van bevoegdheidsverdeling in België. De nationale overheid heeft relatief weinig zeggenschap in lokale ontwikkelingen. Dit ligt dan meer op regionaal niveau. Wallonië en Vlaanderen hebben meer bevoegdheden dan de landelijke overheid. Inmenging wordt minder geduld, waardoor het benadrukken van goede samenwerking één van de weinige zaken is wat de nationale overheid kan doen (Albrechts, 2004).

“Separating out government activity into sectors is an inevitable and beneficial approach to government. It allows specification and concentrated pursuit of more detailed objectives and it encourages beneficial competition among sectors. ... Attempts at working across sectors or intersectoralism may often be no more than a reorganization of the compartments”

(Degeling, 1995)

2.2 Het Nederlandse stelsel

De Nederlandse planningstradities- en systemen kunnen genieten van ongekende populariteit in de academische literatuur (Faludi, 1991; Alexander, 1988; Alterman, 1997; Priemus, 1996). Neem bijvoorbeeld de openingszin uit het boek van Faludi en Van der Valk:

“This Book is about an art in which the Netherlands excels: *strategic planning*. Foreign observers will need little convincing of the merits of Dutch Planning”

(Faludi & Van der Valk, 1994, p. 7)

Deze complimenten voor het Nederlandse planningsstelsel slaan nog terug op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO). Het systeem werd geroemd om zijn effectiviteit, legitimiteit en robuustheid (Hajer & Zonneveld, 2000)¹⁶. Spit en Zoete (Spit & Zoete, 2015) geven tien randvoorwaarden waaraan het Nederlandse planningsstelsel moet voldoen.

1. Er moet een integrale planologische afweging plaatsvinden. Een planningsstelsel heeft als doel verschillende sectoren tegen elkaar af te wegen.
2. Er is een evenwichtige taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen.
3. De bestuurslaag waar de meest ingrijpendste planologische afweging gemaakt moet worden heeft de leiding. Dit is een vorm van verticale coördinatie.
4. De relatie met andere beleidsterreinen is op consensus en gelijkwaardigheid gebaseerd. Hier betreft het horizontale coördinatie.
5. Planologische afwegingen zijn gebaseerd op inzichten in de bestaande ruimtelijke inrichting, prognoses over de toekomst en inzicht in de effecten van alternatieve keuzes.
6. Afwegingen hebben een zo breed mogelijk draagvlak (bij voorkeur) als gevolg van een actieve deelname van participanten in de beleidsvoorbereiding.
7. Plannen die de uitkomsten van afwegingen bevatten en die aansluiten bij de maatschappelijke behoefte en dynamiek zorgen voor maatschappelijke mobiliteit en betrokkenheid.
8. Iedereen wordt beschermd door het planningsstelsel. Ruimtelijke ingrepen die de rechten van individuen aantasten kunnen niet zonder meer worden genomen¹⁷.

¹⁶ Daarnaast hebben grote planologische ingrepen, zoals het beleid rondom het groene hart, de geconcentreerde decentralisatie en het principe van de Randstad veel bekendheid voor het Nederlandse planningsstelsel opgeleverd (Van der Valk A. , 2002). Bovendien is het ‘doen aan planning’ heel erg geaccepteerd in Nederland. Mensen begrijpen dat er een algemeen belang boven hun individuele belang kan prevaleren. (Van der Valk A. , 2002).

¹⁷ Echter, vanuit een algemeen belang kunnen wel rechten worden ingeperkt. Bijvoorbeeld, wanneer gekeken wordt naar het eigendomsrecht kunnen verschillende ‘takken’ van rechten onderscheiden worden (Edella & Ostrom, 1992). Het kan bijvoorbeeld gaan om het recht van uitsluiting, of het recht van overpad. Deze rechten kunnen ontnomen worden (bijvoorbeeld door het onteigenen), maar om tot onteigening te komen moet een strikte procedure doorlopen worden.

9. Het planningsstelsel moet in staat zijn beslissingen op een efficiënte en effectieve manier te laten nemen.
10. Planologische en ruimtelijk relevante beleidsmaatregelen moeten gebaseerd zijn op een ruimtelijk plan. Dit principe heeft een sterke verhouding met de principes van rechtsbescherming, democratische beleidsvoorbereiding en efficiëntie.

Veel van deze randvoorwaarden kennen een onderlinge frictie. Hierdoor is het niet mogelijk om iedere randvoorwaarde voor de volle honderd procent te borgen. Het versterken van de één leidt tot het verzwakken van de ander. Binnen planningsstelsels zijn vijf verschillende spanningsvelden te benoemen. Deze zijn **flexibiliteit versus rechtszekerheid, eigendomsrecht versus overheidsregulering, slagvaardigheid versus rechtsbescherming, centraal versus decentraal en facet versus sectorplanning**.

De strijdigheid tussen **flexibiliteit en rechtszekerheid** ligt in het hart van het Nederlandse planningsstelsel¹⁸. Aan de ene kant moet een ontwikkeling gebaseerd zijn op de bescherming van individuele rechten, aan de andere kant moet het nieuwe ontwikkeling mogelijk maken. Het beschermen van individuele rechten (rechtszekerheid) en het duurzaam mogelijk maken van ontwikkelingen (flexibiliteit) staan hier tegenover elkaar (Buitelaar & Sorel, 2010). Dit dilemma heeft een relatie met de effectiviteit van ruimtelijke plannen. Een flexibel plan houdt mogelijkheden open voor alternatieve invullingen, terwijl een plan dat vooral rechtszekerheid wil bieden tot op een zo hoog mogelijk detailniveau de ontwikkeling wil definiëren (Steele & Ruming, 2012).

Er heerst een spanningsveld tussen **eigendomsrecht en overheidsregulering**. Met overheidsregulering worden eigendomsrechten ingeperkt (Webster & Lai, 2003). Iemand die eigenaar is van grond kan door regulering beperkt worden in zijn gebruik. Iedere vorm van regulering beperkt een individu in zijn laten en doen (Reich, 1964). Hiertegenover staan redenen waarom het noodzakelijk is voor een overheid om de gemeenschap te reguleren¹⁹. De gemeenschap handelt in het belang van individuen en vergeten hiermee het collectieve belang.

Daarnaast bestaat het spanningsveld tussen **slagvaardigheid en rechtsbescherming**. Een slagvaardig ruimtelijke beleid kent geen ruimte voor uitgebreide inspraakmogelijkheden. Deze inspraakmogelijkheden vertragen het proces en daarmee de uitvoering van de ontwikkeling. Het staat op gespannen voet met de rechtsbescherming. Het plannen met burgers en burgergroepen draagt bij aan de legitimiteit (zowel qua uitkomst als proces) van het plan (Albrechts, 2004)²⁰.

Besluiten kunnen op **centraal of decentraal** niveau genomen worden. In Nederland gebeurt dit voornamelijk op decentraal niveau. Om deze reden zijn lagere overheden vaak aangewezen om deze ruimtelijke ontwikkelingen te reguleren. Hogere overheden staan te ver van de lokale ontwikkelingen af en zijn hierdoor minder geschikt om de ontwikkelingen te reguleren (Rondinelli, 1981). Hiertegenover staat dat een centrale sturing bijdraagt aan de uniformiteit in regels en daarmee aan het gelijkheidsbeginsel.

¹⁸ Zoals eerder besproken geldt dit in mindere mate voor planningsstelsel waarbij de nadruk ligt op een common law in plaats van op continentaal recht.

¹⁹ Hardin (1968) trok een relatie met het uitputten van natuurlijke bronnen. De overheid is als enige instantie in staat om een maatschappelijk belang van de natuurlijke bronnen te behartigen. Door individuen zouden natuurlijke bronnen niet beschermd worden.

²⁰ Het betrekken van deze belangenorganisaties wordt ook wel 'inclusive planning' genoemd (Porter & Onyach-Olaa, 1999). Met het gebruik van informatiesystemen is het makkelijker geworden om op een effectieve wijze inclusief te plannen (Philip, 2007). Door het volgen van een participatief proces kan een tijdsintensieve procedure (beroepen) worden voorkomen (Borge, Falch, & Tovmo, 2008).

Als laatste is er een spanningsveld tussen **facetten en sectoren**. Spit & Zoete (2015) concluderen dat er een spanningsveld ligt tussen hetgeen wat valt onder het Directoraat-Generaal Ruimte en hetgeen wat valt onder het ruimtelijke beleid van de verschillende andere sectoren. Facetplanning heeft als doel om beleid van verschillende sectoren te integreren in één plan, terwijl sectorplanning als doel heeft vanuit één invalshoek het probleem op te lossen (Needham & Hartmann, 2012).

Wat ten grondslag ligt aan het vormen van een planningsstelsel zijn verschillende rechtvaardigheidsprincipes. Er zijn drie verschillende rechtvaardigheidsbeginselen te onderscheiden. Een utilitair beginsel (Bentham, 1996) bestaat uit de gedachte dat een planningsstelsel het grootste geluk voor het grootst aantal mogelijke mensen dient te verzorgen. Een tweede beginsel is het beginsel van gelijkheid (Rawls, 1971). Hierin worden besluiten vanuit gelijkheid tussen mensen genomen²¹. Als laatste is het liberalisme te onderscheiden (Friedman, 1955; 1962). Dit beginsel is gebaseerd op de gedachte van 'gelijkheid in kansen'. Een kerngedachte bij dit beginsel is dat niemand beperkt mag worden in het najagen van zijn dromen en het benutten van zijn kansen. De overheid heeft slechts als rol om dit najagen mogelijk te maken en om individuele rechten te beschermen. Deze principes bepalen mede welke keuzes worden gemaakt binnen de spanningsvelden.

Deze paragraaf heeft aangetoond dat er binnen het Nederlandse planningsstelsel verschillende waarborgen moeten plaatsvinden. Veel van deze waarborgen vormen spanningsvelden met elkaar. Het in het oog springende spanningsveld is die van flexibiliteit versus rechtszekerheid. In Nederlandse literatuur is hier al veel aandacht aan besteed (Van den Broek & Van der Heiden, 2013; Van der Valk A. , 1998; Tjepkema, 2012; Dijkshoorn, 2011) en ook in de Kamerbehandeling van de Omgevingswet is veel aandacht besteed aan dit debat (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3). Zeker nu de wetgever met de Omgevingswet een flexibel en toekomstgericht kader in een omgevingsplan wil voorschrijven komt het flexibiliteit versus rechtszekerheid debat verder in de aandacht. De vraag is wat deze verdere flexibiliteit betekent voor de borging van rechtszekerheid.

2.3 De weg naar de Omgevingswet

“Het huidige omgevingsrecht is verbrokken en verdeeld ... [dit] leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid. ... De huidige wetgeving sluit niet meer goed aan op toekomstige ontwikkelingen”

(De minister van Infrastructuur en Milieu, 2014)

In deze passage wordt aangegeven dat het huidige omgevingsrecht te complex en te versnipperd is. Het systeem van het omgevingsrecht is in de loop van de tijd een lappendeken van sectorale regelgeving geworden (Van den Broek J. , 2012)²². In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het Nederlandse planningsstelsel onderzocht.

²¹ Rawls (1971) stelde een gedachte experiment op om dit principe kracht bij te zetten. Wanneer er besluiten worden genomen achter een 'veil of ignorance' (er is geen informatie beschikbaar over eigen kenmerken zoals geslacht, inkomen, etniciteit, etc.) wordt er pas echt uit gelijkheid besloten.

²² De oorzaak lijkt het reactief handelen te zijn op maatschappelijke problemen. Na ieder incident werd een nieuwe wet opgesteld om herhaling te voorkomen. Hierdoor ontstaat er een diversiteit aan wetten die allemaal een eigen belang behartigen. Denk aan de natuurwet, de milieuwet, de wet ruimtelijke ordening, de mijnbouwwet, de waterwet, de elektriciteitswet, de wet bodembescherming, de gaswet etc. Doordat dit over een lange periode tot stand is gekomen ontbreekt nu de onderlinge samenhang.

De WRO was het eerste geïntegreerde kader voor de ruimtelijke ordening. In deze wet stond een hiërarchische verdeling van bevoegdheden centraal. Via een planologische kernbeslissing van het Rijk en het streekplan van de provincie werden context en randvoorwaarden aan gemeentelijke bestemmingsplannen opgelegd (Van Zundert, 1990). Dit planningsstelsel was bedoeld als een kader om systematisch en rationeel ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar door een veranderende sociale context verloor het systeem dit karakter (Wolsink, 2003). Theoretisch was er nog steeds sprake van een gestructureerd systeem, maar praktisch werden veel besluiten in informele overleggen genomen.

Onder het regime van de WRO werden ontwikkelingen vaak mogelijk gemaakt door middel van een 'artikel 19 procedure'. Dit artikel hield in dat in afwijking van het bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen toch doorgang kunnen vinden. Binnen het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid heeft artikel 19 voornamelijk bijgedragen aan de starheid van bestemmingsplannen. Afwijken was de norm en flexibiliteit hoefde bij het plan niet geboden te worden²³.

De Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) verving de WRO in 2008 (VROM, 2001). Naast de eerder genoemde reden voor vernieuwing beschrijft de memorie van toelichting van de Wro nog vier andere knelpunten die de WRO opleverde. Als eerste werd de WRO door burgers en bedrijven als te ingewikkeld beschouwd. Ten tweede hadden alle partijen behoefte aan kortere procedures en een sterke afbakening van elkaars werkerreinen. Als derde punt bestempelde de Raad van State de kwaliteit van het systeem als slecht. Dit was voornamelijk te danken aan de vele sectorale herzieningen in het omgevingsrecht. Als laatste beschikte de WRO niet meer over de juiste instrumenten om met een snel veranderende maatschappelijke context om te gaan.

De doelen van de Wro die bedoeld zijn om deze problematiek op te lossen waren; een efficiëntere besluitvorming, verbetering van de handhaving, en vereenvoudiging van de rechtsbescherming. Uit de Ex-durante evaluatie van de Wro (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008) blijkt dat deze doelen gedeeltelijk zijn behaald. Zo zijn de procedures van de plan- en besluitvorming verkort, maar is het aantal beroepsprocedures juist toegenomen. Hierdoor is de duur van de totale procedure ongeveer gelijk gebleven. Het bieden van flexibiliteit bij de planvorming is hiermee gedeeltelijk behaald.

Sinds de inwerkingtreding van de Wro zijn enkele tendensen ontstaan die zich lijken door te trekken (Groothuijse, Korsse, & Schueler, 2014). De eerste tendens is het streven van de wetgever naar integratie van vergunningstelsels. Het doel van deze integratie is een samenhangend geheel van regelgeving tot stand te brengen. Een tweede tendens is het streven van overheden naar flexibiliteit en afwegingsruimte. De afweging tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wordt opnieuw gemaakt. Er wordt een nieuwe balans gezocht tussen beschermen en groeien. Als derde is het gebruik van een programmatische aanpak toegenomen. De programmatische aanpak, zoals het nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit, of de programmatische aanpak stikstofproblematiek, wordt gezien als instrument om ruimte te bieden aan groei en tegelijkertijd bescherming te bieden waar nodig. Als vierde wordt gesignaleerd dat vergunningstelsels steeds vaker vervangen worden door algemene regels. De eerste stap hiertoe was het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). De laatste tendens omvat de rechtspraak die zich steeds meer richt op belangenbescherming en finaliteit. Het relativiteitsvereiste dat uit de Crisis- en herstelwet is verplaatst

²³ Overigens was dit een praktisch resultaat van het planningsstelsel. De wet het nadrukkelijk de voorkeur om via het bestemmingsplan afwegingen te maken. De primaat lag bij het bestemmingsplan. Door allerlei praktische overwegingen vanuit de gemeenten werd dit echter nooit in de praktijk gebracht. Er kan gesteld worden dat het aantal afwijkingen via de artikel 19 procedure onbedoeld was.

naar de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft deze tendens versneld (Groothuijse, Korsse, & Schueler, 2014).

Kijkend naar de totale ontwikkeling van het planningsstelsel kunnen drie belangrijke trends onderscheiden worden. Ten eerste is er een doorzettende decentralisatie gaande. De rijksoverheid hecht steeds minder belang aan besluiten in de ruimtelijke ordening en laat besluiten, bij voorkeur, over aan gemeenten²⁴. De tweede trend is het realiseren van een 'kleinere overheid'. Besluiten moeten dichter bij de burger genomen worden en de burger heeft meer zelfredzaam vermogen²⁵. Als laatste lijkt het bestemmingsplan steeds meer primaat te krijgen. Zowel bij de WRO als bij de Wro was het bestemmingsplan het centrale instrument waar belangen moesten worden afgewogen²⁶.

De Omgevingswet

Om mede in deze tendensen tegemoet te komen heeft de Minister van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2014 aan de Tweede Kamer voorgesteld het omgevingsrecht te herzien (Kamerstuk Omgevingswet, 2014). Haar voorstel is een Omgevingswet op te stellen. Deze Omgevingswet moet het omgevingsrecht efficiënter maken. Projecten worden integraal benaderd en procedures worden verkort. Hierdoor kunnen ruimtelijke projecten eerder worden gestart. Daarnaast moet er een juiste balans komen tussen zekerheid en dynamiek²⁷. Een ontwikkeling moet niet meer door overbodige regelgeving onmogelijk worden gemaakt. Ten derde moet er ruimte komen voor duurzame ontwikkelingen. Zo is het huidige stelsel onvoldoende flexibel om ruimte te bieden aan innovatieve oplossingen. Ten vierde moet er ruimte zijn voor regionale verschillen. Het gaat hier specifiek om het bevorderen van lokaal en casusspecifiek maatwerk. Als laatste wordt een omslag vereist in denken. In plaats van defensieve en beschermende plannen, moet er meer ruimte komen voor flexibele, transparante en doelmatige besluiten.

Om dit mogelijk te maken stelt de Omgevingswet nieuwe instrumenten ter beschikking. De Omgevingswet kent 6 kerninstrumenten²⁸, waarvan het omgevingsplan (valt onder het kerninstrument 'decentrale regels') het belangrijkste instrument is. Het omgevingsplan is een gemeentelijk instrument waarin alle regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De

²⁴ Zo kent de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna SVIR) nog wel dertien landelijke belangen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012), maar zijn deze vrij beperkt in reikwijdte. Wanneer de belangen niet geschaad worden is het aan de gemeente om een eigen afweging te maken.

²⁵ Kijkend naar de bewindsvoerders die op nationaal niveau verantwoordelijk waren voor het planningsstelsel is dit een te verwachte ontwikkeling. Pieter Winsemius, Ed Nijpels, Henk Kamp, Sybilla Dekker, Henk Zeevalking, Neelie Smit Kroes, Annemarie Jorritsma, Roelf de Boer en nu Melanie Schultz- van Haegen zijn allemaal oud ministers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (dan wel het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimte, of het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) met een overwegend liberaal gedachtegoed. Een gevolg hiervan is dat de overheid zich steeds meer terugtrekt uit de ruimtelijke ordening. Het reguleren belemmert individuen in het nastreven van groei. Een 'kleine overheid' blijft vaak uitgangspunt van het planningsstelsel.

²⁶ Ook bij de Wro lagen juridische belemmeringen in de weg om daadwerkelijk van het bestemmingsplan een afwegend instrument te maken. Door beperkingen, zoals de uitvoerbaarheidstoets, zijn gemeenten eerder geneigd om via een 'buitenplanse afwijking' activiteiten toe te staan, in plaats van eerst een bestemmingsplanwijziging tot stand te brengen. Het beleidsvoornemen om meer op planniveau te reguleren bestond dus al langer. Juridische belemmeringen hebben de praktijk er altijd van weerhouden het plan daadwerkelijk het zwaartepunt te geven binnen de ruimtelijke ordening, de voorkeur werd gegeven aan individuele vergunningprocedures.

²⁷ De Omgevingswet spreekt over het 'beschermen en benutten' van de fysieke leefomgeving. Dit houdt een losse relatie met de termen zekerheid en dynamiek. Een individu moet ervan uit kunnen gaan dat hij zijn activiteiten kan voortzetten met het bestemmingsplan (zekerheid/bescherming) terwijl dit instrument ook ontwikkelingen moet faciliteren (dynamiek/benutten). In deze termen komt ook het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit naar voren. Waarbij zekerheid zich doet relateren aan bescherming en flexibiliteit aan het benutten.

²⁸ De zes kerninstrumenten zijn: 'Omgevingsvisie', 'Decentrale regels', 'het plan of programma', 'de omgevingsvergunning', 'het projectbesluit' en de 'algemene rijksregels'.

eerder genoemde versnippering in nationale regelgeving heeft zijn doorwerking gehad tot het gemeentelijke niveau. Gemeenten kennen veel verschillende notities, verordeningen en bestemmingsplannen waar andere, soms tegenstrijdige, regels zijn geformuleerd²⁹. Het omgevingsplan wordt het instrument waar al deze regels samenkomen en waar initiatiefnemers kunnen zien of een ontwikkeling wel of niet past binnen de juridische kaders. Het omgevingsplan bevat, in tegenstelling tot nu, een integraal afwegingskader voor alle activiteiten in de fysieke leefomgeving.

In het omgevingsplan zal het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid concreet vorm krijgen. De wetgever beoogt een andere vorm van regels formuleren. Hij heeft het over doelvoorschriften. Dit zijn voorschriften die de kwaliteit van de omgeving waarborgen zonder dat deze een diversiteit aan invullingen in de weg staan. Daarnaast trekt de Omgevingswet het omgevingsplan meer in lijn met het algemene bestuursrecht. Dit betekent onder andere dat nieuwe instrumenten ter beschikking komen van het omgevingsplan. Zo kan er gewerkt worden met 'open normen' en geniet de gemeenteraad van meer afwegingsruimte om zelf keuzes voor de omgeving te maken. Zo gaat de gemeenteraad in de toekomst bijvoorbeeld zelf over hetgeen wat bouwvergunningvrij (de zogenaamde kruimellijst) is en wat niet.

De Omgevingswet vormt een praktisch kader voor dit onderzoek. Een uitgangspunt van de wet is het sneller mogelijk maken van initiatieven. Dit krijgt concreet beslag in twee aspecten. Ten eerste de procedurele versnellingen. Wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd wordt een beschikking van het bevoegd gezag aanzienlijk sneller verwacht dan onder de Wro (van 26 naar 8 weken). De tweede versnelling zit in de regels van het omgevingsplan. De regels die hierin zijn opgenomen volgen het 'ja, mits' principe in plaats van het 'nee, tenzij'. Dit strookt met de gedachte van uitnodigingsplanologie. De wet doelt op het niet meer in de weg liggen van ontwikkelingen, maar deze juist mogelijk te maken en zo nodig te faciliteren. In het spanningsveld van flexibiliteit versus rechtszekerheid lijkt de wetgever voor meer flexibiliteit te kiezen.

2.4 De Crisis- en herstelwet

De Chw is een wet gericht op het versnellen van ruimtelijke projecten. Het gaat hier om het versimpelen van regelgeving en het versnellen van bestuursrechtelijke procedures. Op 31 maart 2010 is de Chw inwerking getreden. Het moest een antwoord bieden op de economische crisis en het snel van de grond krijgen van projecten. Het doel was om de bouwsector uit de malaise te helpen. De Chw was oorspronkelijk een tijdelijke wet, maar is in 2012 permanent gemaakt³⁰. Een belangrijk onderdeel van de Chw is de mogelijkheid om 'experimenten' aan te wijzen. De Chw kent de mogelijkheid om per Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) van een bepaald aantal wetten af te wijken.

²⁹ Er vindt in de jurisprudentielijn nu al een slag plaats ten behoeve van het integreren van regels. Zo is het al verplicht om binnen het bestemmingsplan ook in te gaan op stedenbouwkunde en de parkeerregels. Grote andere onderwerpen, zoals milieuregels, worden nu nog wel buiten het plan gelaten. Daarnaast kennen gemeenten veel verordeningen die zijn opgesteld op basis van de Gemeentewet. Denk hierbij aan de Algemene Plaatselijke Verordening, de Standplaatsen Verordening, een Monumentenverordening, Archeologieverordening, Standplaatsenverordening, etc. Al deze regels worden nu nog buiten het bestemmingsplan gehouden. De Omgevingswet heeft als beleidsvoornemen deze regels te integreren in het omgevingsplan.

³⁰ Bij de Permanentmaking Crisis- en herstelwet (hierna P-Chw) zijn veel mogelijkheden uit de Chw overgezet naar het algemene bestuursrecht. Het gaat dan met name om bestuursrechtelijke versnellingen, zoals het relativiteitsbeginsel. Het is voorzien dat de Chw opgaat in de Omgevingswet wanneer deze in werking treedt.

Hieronder vallen bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Waterwet, Elektriciteitswet, Woningwet, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt twee keer per jaar een AMvB met experimenten op.

De experimenteerbepaling is ooit bedacht voor: “[Experimenten die] bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen en aan de bestrijding van de economische crisis en de duurzaamheid bevorderen” (Memorie van Toelichting, Crisis- en herstelwet, 2008). Momenteel is er een grote diversiteit aan experimenten gevormd op grond van de experimenteerbepaling. Het kan bijvoorbeeld gaan om het voorlopige bestemmen van windturbines, het vergunningsvrij bouwen van zonneparken, het duurzaam afdekken van een vuilstortplaats of het opstellen van nieuwe vormen van bestemmingsplannen.

Het valt op dat momenteel deze experimenteerbepaling met name wordt gebruikt voor gebiedsgerichte projecten³¹. Het grootste experiment dat onder deze bepaling valt is het ‘bestemmingsplan met verbrede reikwijdte’. 106 Gemeenten experimenteren met dit experiment. Volledigheidshalve biedt bijlage 1 ‘bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte’ een compleet overzicht van alle gemeenten die nu met dit experiment werken. De Chw wordt gezien als een mogelijkheid om toepassingen van de Omgevingswet nu al in de praktijk te testen. Veel gemeenten gebruiken de experimenteerbepaling om de implementatie van de Omgevingswet vorm te geven en nu al een gevoel te krijgen bij de mogelijkheden van de Omgevingswet. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is daarmee de voorloper op het omgevingsplan.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt door veel gemeenten dan ook gezien als de echte oefening met het omgevingsplan. Gemeenten die deelnemen aan dit experiment krijgen de kans om een bestemmingsplan te maken wat sterke overeenkomsten heeft met het omgevingsplan. In het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna BuChw) zijn de mogelijkheden van het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vervat in artikel 7c en artikel 7g. Dit onderzoek baseert zich op ervaringen die met dit experiment worden opgedaan. Door middel van de ervaringen kan een inschatting worden gemaakt hoe gemeenten de mogelijkheden van het omgevingsplan gaan toepassen. Om een juiste vertaalslag te maken van experiment naar omgevingsplan is het essentieel om verschillen tussen beide in kaart te brengen. Daarom wordt eerst besproken wat de mogelijkheden van het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn, om vervolgens de mogelijkheden die het omgevingsplan wel kent maar het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet te benoemen.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Waar bestemmingsplannen onder de Wro vaak de huidige situatie vast leggen, of de toekomstige situatie tot op een hoog detailniveau beschrijven (Buitelaar & Sonel, 2010), geeft het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte meer ruimte voor globaal en flexibel bestemmen. Door deze mogelijkheden kunnen gebruikswijzigingen eenvoudiger worden toegepast en krijgt de gemeente extra flexibiliteitsmogelijkheden om de procedure tot vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan te versnellen. In bijlage 2 ‘Mogelijkheden bestemmingsplan met verbrede

³¹ Artikel 2.4 van de Chw, het artikel dat duurzame innovatieve experimenten mogelijk maakt, was oorspronkelijk nooit bedoeld voor gebiedsgerichte projecten. De MvT van de Chw geeft aan dat dit artikel bedoeld was voor kleine bedrijven. Bedrijven wiens innovatieve ideeën belemmerd werden door (onbedoeld) in de weg liggende regelgeving. Op dit moment worden voornamelijk gebiedsgerichte projecten aangewezen. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is hier ook één voorbeeld van. Het valt dus op dat dit experimenteerartikel nu totaal anders wordt toegepast dan oorspronkelijk verondersteld.

reikwijdte' worden alle instrumenten van het experiment tot in detail uitgelegd. In dit hoofdverslag worden enkel de belangrijkste mogelijkheden van het experiment besproken

Als eerst ziet de **verbrede reikwijdte** op het integreren van regels over een 'gezonde en veilige fysieke leefomgeving'. Dit is een verbreding ten opzichte van een regulier bestemmingsplan dat enkel ziet op regels omtrent een 'goede ruimtelijke ordening'. De verbrede reikwijdte maakt het mogelijk om meer typen regels in het bestemmingsplan op te nemen. Denk hierbij aan regels over monumenten, milieuaspecten, welstand, veiligheid en gezondheid³².

De **actualiseringstermijn** van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is twintig jaar in plaats van de gebruikelijke tien jaar. De het verlengen van de looptijd is het gemakkelijker om aan te tonen dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is³³. Het omgevingsplan kent geen actualiseringstermijn. De verbrede reikwijdte voorziet op dit punt dus niet volledig in de toekomstige mogelijkheid.

Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kent daarnaast de mogelijkheid om een **voorlopige bestemming** van tien jaar op te nemen. Binnen het reguliere recht is deze looptijd vijf jaar. Het verlengen van de duur van deze voorlopige bestemming vergroot de flexibiliteit in het bestemmingsplan. Binnen het omgevingsplan keert de voorlopige bestemming niet expliciet terug. Echter, uit het rechtssysteem van de Omgevingswet kan wel worden herleid dat er met voorlopige bestemming (zonder maximale termijn) gewerkt kan worden.

Een nieuwe mogelijkheid binnen het experiment is het werken met **de meldingsplicht**. Bepaalde activiteiten zijn verboden te starten tenzij een melding bij Burgemeester en Wethouders (hierna BenW) is gemaakt³⁴. De melding heeft hierbij geen karakter van een beschikking. Het vormt dus geen toetsmoment. Wel kan de melding gebruikt worden om te beoordelen of aan de algemene regels in het bestemmingsplan wordt voldaan.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan daarnaast **open normen** bevatten. Sinds 2014 ken het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) deze mogelijkheid ook voor traditionele bestemmingsplannen. Een open norm vergt een interpretatie om te toetsen of er daadwerkelijk aan de norm voldaan wordt. Een voorbeeld hiervan is de open norm 'er mag geen onevenredige verkeershinder optreden'. Wat wordt bedoeld met onevenredig kan in dit geval worden uitgelegd in een beleidsregel³⁵.

In de meest recente tranche van het BuChw is een nieuw instrument toegevoegd aan het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De **bestemmingsplanactiviteit** maakt het

³² Wat verder impliciet volgt uit deze verbrede reikwijdte is de mogelijkheid om onderzoek gefaseerd uit te voeren. De gemeente kan in een bestemmingsplan een harde norm opnemen over toegestane emissies. In de toelichting van het plan wordt onderbouwd dat er voldaan wordt aan een 'gezonde en veilige fysieke leefomgeving' door het stellen van deze norm. Onder de Omgevingswet worden dit 'doelvoorschriften' genoemd. Er hoeft geen beschrijving te worden gegeven over de gevolgen van een bestemming (hoe-vraag), er kan volstaan worden met een beschrijving over of de normen gerechtvaardigd zijn (of-vraag). Alhoewel het niet expliciet benoemd is in het experimenteerartikel wordt het faseren van onderzoek wel als één van de belangrijkste voordelen beschouwd van het experiment.

³³ Ook hierbij geldt dat de twintig jaar termijn onderzoek versimpeld. Zo moet een bestemmingsplan aantonen dat er wordt voldaan aan een zogenoemde 'regionale behoefte'. Doordat het bestemmingsplan twintig jaar meegaat kan worden aangetoond dat de behoefte binnen een periode van twintig jaar ontstaat. Onder regulier recht zou dit tien jaar zijn. Er zit hier dus een verlichting in onderzoekslast.

³⁴ Vermoedelijk vergroot het werken met de melding de globaliteit van het bestemmingsplan. Er kunnen veel activiteiten worden mogelijk gemaakt zonder dat dit directe gevolgen heeft voor de rechtszekerheid van de omgeving. De melding is bedoeld om de ontwikkeling van een gebied te monitoren en de gevolgen van de cumulatie van activiteiten te kunnen blijven beoordelen.

³⁵ Een beleidsregel bevat een beleidsmatige uitleg van een open norm. Het voordeel van het werken hiermee is dat er geen procedure gekoppeld is aan het wijzigen van een beleidsregel. Theoretisch kan ten tijde van de vergunning wel de aard van de beleidsregel in twijfel worden getrokken. Overigens kennen verordeningen al langer de mogelijkheid om te werken met beleidsregels.

mogelijk om voor gebruiksactiviteiten een vergunningsstelsel op te nemen in het bestemmingsplan. Het gaat hier om een uitbreiding van datgeen wat nu wordt toegepast met de 'binnenplanse afwijking'. Wanneer gewerkt wordt met de bestemmingsplanactiviteit worden gebruiksactiviteiten toegestaan mits er een reguliere vergunningsprocedure wordt doorlopen. Wanneer de aanvraag voldoet aan de beoordelingsregels van het bestemmingsplan moet de vergunning verleend worden. Dit is een afwijking van wat nu gebruikelijk is binnen de Wro. Dan kan een vergunning verleend worden mits deze niet in strijd is met de regels uit het bestemmingsplan³⁶.

Als laatste kent het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ook een zogenoemde **delegatie bevoegdheid**. Deze delegatiebevoegdheid houdt in dat de gemeenteraad kan beslissen dat BenW op bepaalde punten bevoegd is het bestemmingsplan te wijzigen. In de praktijk zal dit betekenen dat het bestemmingsplan sneller gewijzigd kan worden. Het instrument van de delegatiebevoegdheid keert terug in het omgevingsplan en 'vervangt' de instrumenten van de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht.

Het omgevingsplan

Zoals gezegd voorziet het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte slechts in een beperkt aantal mogelijkheden die het omgevingsplan gaat kennen. Al worden de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte steeds uitgebreid³⁷, toch 'mist' het experiment enkele belangrijke instrumenten die het omgevingsplan wel kent. De meest in het oog springende hiervan worden hieronder toegelicht.

Het omgevingsplan kent geen eerbiedigend **overgangsrecht** meer. Gemeenten staat het vrij om zelf een overgangsrecht vorm te geven. In de huidige bestemmingsplannen schrijft het Bro een specifieke vorm van overgangsrecht voor. Dit overgangsrecht houdt in dat een ieder zijn huidige gebruik mag voortzetten, ook wanneer dit niet meer bij recht is toegestaan. Hierdoor krijgen gemeenten onder andere de mogelijkheid om gebruik verplicht te beëindigen en om geboden³⁸ te stellen.

Daarnaast kent het omgevingsplan een nieuwe regeling voor **nadeelcompensatie**. Hierbij komt de nadruk te liggen op een feitelijke vergelijking in plaats van een planvergelijking³⁹. De verwachting is dat door deze verschuiving in vergelijkingen er minder planschade hoeft te worden uitgekeerd bij globale planvormen. De nieuwe regeling bevordert dus de mogelijkheid van de gemeenten om globaal te bestemmen.

De Chw werkt binnen het **huidige rechtssysteem**. De afwijkingsmogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wijzigen dan wel bepaalde onderdelen van huidige regelgeving, maar het systeem blijft hetzelfde. De Raad van State (hierna: RvS) heeft in een advies

³⁶ De bestemmingsplanactiviteit maakt het werken met open normen aantrekkelijker voor gemeenten. Hierbij is namelijk een nader afwegingsmoment nodig om te beoordelen of er aan de open norm voldaan wordt. Binnen het huidige recht heeft de gemeente geen mogelijkheid om vergunningen voor gebruiksactiviteiten te verlangen.

³⁷ Het meest recente voorbeeld hiervan is de introductie van de bestemmingsplanactiviteit.

³⁸ Geboden verplichten de normadresaat om een bepaalde handeling te verrichten. Het kan gaan om relatief lichte geboden (bijvoorbeeld het zicht niet belemmeren) tot verstrekende geboden (een verplichting om een monument te onderhouden). Verodeningen en wetten kennen overigens al veel geboden. Zo verplicht de Monumentenwet eigenaren van monumenten het pand wind en regendicht te houden.

³⁹ Een planvergelijking wordt uitgevoerd ten tijden van het vaststellen van een bestemmingsplan. Hierbij wordt gekeken naar wat het nieuwe bestemmingsplan mogelijk maakt en wat het oude bestemmingsplan mogelijk maakt. Door de verschillen tussen oud en nieuw plan kan planschade ontstaan. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de toegestane bouwhoogte wordt verhoogd. Hierdoor kan de waarde van omliggende panden afnemen. Met de nieuwe regeling wordt er pas planschade uitgekeerd als er een vergunning is verleend. Hierdoor wordt er geen 'papieren' (dat het bestemmingsplan een woontoren mogelijk maakt hoeft niet te zeggen dat deze er daadwerkelijk komt) uitgekeerd.

aangegeven dat het niet de bedoeling van de Chw kan zijn om 'systeembreuken' tot stand te brengen. De verwachting is dan ook dat alle aanpalende wetgeving (waar niet direct van wordt afgeweken) op dezelfde criteria en binnen dezelfde jurisprudentielijn zal worden beoordeeld door de rechtsprekende macht. De Omgevingswet heeft specifiek aangegeven dat het ook de bedoeling is om met een nieuwe jurisprudentielijn te starten waarin meer ruimte is voor flexibele planvorming. De Chw experimenten genieten vooralsnog niet van deze jurisprudentiebreuk.

De Crisis- en herstelwet is een wet die nu in grote mate wordt benut om de Omgevingswet in de praktijk te brengen. Veel gemeenten werken al aan een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Dit experiment kent nog verschillen met het omgevingsplan, maar de uitgangspunten komen met elkaar overeen. Een bestemmingsplan (dan wel omgevingsplan) opstellen biedt meer ruimte aan 'uitnodigingsplanologie' dan een regulier bestemmingsplan. Het gaat hier om minder strikte regels en het meer werken vanuit de kwaliteit van de leefomgeving. Alhoewel er verschillen subtiele verschillen in het instrumentarium tussen het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan, zijn deze twee planvormen wel met elkaar te vergelijken. Wanneer de doorvertaling wordt gemaakt, moet echter wel rekening worden gehouden met deze verschillen.

2.5 Deelconclusie Achtergrond

In dit hoofdstuk is de context voor de onderzoeksvraag gegeven. Hiervoor zijn internationale planningssystemen onderzocht. Gebleken is dat er tussen landen aanzienlijke verschillen bestaan in de vormgeving van het omgevingsrecht. Tussen landen doen zich andere planningstradities voor, deze beïnvloeden de vorm en werking van een planningstelsel sterk. De verschillen hebben invloed op de invulling van het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Zo kennen landen die gebruikmaken van 'Common Law' dit spanningsveld niet. De rechtsprekende macht beslecht in dit geval of een juiste procedure is gevolgd en of initiatieven geen ontoelaatbare gevolgen hebben voor de leefomgeving.

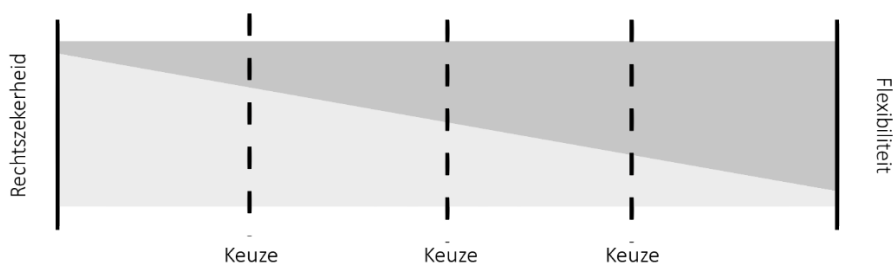
De Omgevingswet geeft in Nederland dit spanningsveld opnieuw vorm. Wat de wet mogelijk maakt is het opstellen van flexibele- en globale omgevingsplannen. Deze plannen kunnen invulling geven aan het principe van uitnodigingsplanologie. Het instrument dat dit in de praktijk moet bewerkstelligen is het omgevingsplan. Het omgevingsplan is het instrument dat alle regels over de fysieke leefomgeving bevat en daarmee een groot aantal activiteiten reguleert. Gemeenten bereiden zich nu al in groten getale voor op de komst van de Omgevingswet en het omgevingsplan door middel van het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.

Deze bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte worden op grond van de Crisis- en herstelwet opgesteld. Dit experiment is de voorloper van het omgevingsplan en wordt door gemeenten ook als zodanig beschouwd. De uitgangspunten van het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan komen met elkaar overeen. Het gaat om een integraal, flexibel kader wat de basis biedt voor de uitoefening van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Zoals beschreven komen de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan op veel punten met elkaar overeen. Al kent het omgevingsplan nog enkele instrumenten waar het experiment nog niet in voorziet. De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte bieden een kans om te onderzoeken hoe gemeenten met de mogelijkheden (die straks het omgevingsplan gaat bieden) omgaan.

3. Theoretisch kader

In het hart van het Nederlandse planningsstelsel ligt het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Buitelaar & Sonel, 2010). Over het spanningsveld is veel gedebatteerd (Van den Broek & Van der Heiden, 2013; Van der Valk A. ; 1998; Tjepkema, 2012; Dijkshoorn, 2011). Savini (2016) beargumenteert dat het debat rondom flexibiliteit en rechtszekerheid vraagt om een nieuw juridisch kader. De Omgevingswet brengt dit nieuwe juridische kader. Waar huidige plannen vaak niet flexibel genoeg blijken om op een efficiënte manier toekomstige ontwikkelingen mogelijk te maken (Buitelaar & Sonel, 2010), moet het omgevingsplan dit wel gaan doen. Hiervoor worden nieuwe juridische mogelijkheden geboden.

Door sommigen wordt het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid beschouwd als twee communicerende vaten. De toename van het één leidt direct tot een afname van het ander⁴⁰. In figuur 1 is dit principe geïllustreerd (Tonnaer, 2015). De toename van flexibiliteit doet direct afbreuk aan de rechtszekerheid. Het figuur geeft aan dat een bevoegd gezag de keuze heeft over wat zij een juiste verhouding vindt tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.



Figuur 1, Model Tonnaer flexibiliteit en rechtszekerheid (Tonnaer, 2015), [bewerkt door auteur]

De veronderstelling dat iedere toename van flexibiliteit leidt tot een afname van de rechtszekerheid valt te bediscussiëren. Van huidige bestemmingsplannen wordt vaak afgeweken (Buitelaar & Sonel, 2010). Verondersteld kan worden dat gedetailleerde bestemmingsplannen juist veel zekerheid bevatten. Echter, door de hoge hoeveelheid afwijkingen kan bijna niet van de regels in het bestemmingsplan worden uitgegaan. Om een juiste interpretatie van het spanningsveld te geven moeten de begrippen ‘rechtszekerheid’ en ‘flexibiliteit’ nader gedefinieerd worden.

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de definities van rechtszekerheid en flexibiliteit. Dit gebeurt eerst voor het begrip ‘rechtszekerheid’, waarna het begrip ‘flexibiliteit’ behandeld wordt. In de daaropvolgende paragraaf wordt de relatie tussen beide beschreven.

3.1. Rechtszekerheid

“Certainty is a slippery concept, hard to pin down with its multiple nuances and its relationship to a raft of other closely related definitions and meanings. These include knowledge, belief, doubt, justification, truth, conviction, intuition, opinion, judgment, risk and a host of others.”

(Fingland, 2011, p. 1)

⁴⁰ Dit principe van communicerende vaten wordt door meerdere auteurs erkend (Tonnaer, 2015; Alexander, 1988; Beeck Adviseurs, 2014). De Omgevingswet geeft aan dat het spanningsveld niet zo zwart-wit is als vaak wordt gepresenteerd. Zij geeft aan dat met ‘flexibiliteit rechtszekerheid geboden kan worden’ (Kamerstukken II, 2013/14 33962, 1-3). Hieruit is te herleiden dat er een discrepantie bestaat tussen hetgeen wat academici verstaan onder het spanningsveld en wat de Minister van Infrastructuur en Milieu verstaat onder het spanningsveld. Wanneer rechtszekerheid en flexibiliteit worden gezien als communicerende vaten is het namelijk niet mogelijk om met flexibiliteit rechtszekerheid te bieden.

Deze passage uit het onderzoek van Fingland illustreert de complexiteit van het begrip zekerheid. Overheidsregulaties worden opgesteld om de rechtszekerheid te verhogen. Zo zijn wetten rationele vertalingen van maatschappelijke waarden die bepaalde garanties bieden (Weber, 1954). Wetten zorgen voor uniforme regels, principes en categorieën welke gebruikt kunnen worden om dynamiek te structureren (Pirie, 2013). Hetzelfde geldt voor bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen worden opgesteld om dynamiek te structureren en de voorspelbaarheid over wat waar gebeurt te verhogen. Wat er concreet met het begrip rechtszekerheid wordt bedoeld hangt van de context af⁴¹. Reguliere bestemmingsplannen bieden rechtszekerheid aan gevestigde belangen. Ze schetsen een gedetailleerd toekomstbeeld en waarborgen dat niks anders dan dat gerealiseerd wordt. Als er toch wordt afgeweken van het bestemmingsplan is hier een nieuw besluit aan gekoppeld.

Healey (2004) trekt, net als Fingland, een vergelijking met toekomstige scenario's. Volgens haar gaat het plannen van ruimtelijke ontwikkeling over het bepalen van verstandige ingrepen om een gewenst toekomstscenario te bereiken. Hierbij moet gerealiseerd blijven worden dat de toekomst niet te voorspellen is (Fingland, 2011). Zeker in het domein van ruimtelijke ontwikkeling en milieu is onzekerheid een zekere factor (Van Buuren, et al., 2013). Door deze onzekerheid kunnen bestemmingsplannen nooit tot op een hoog detailniveau toekomstige ontwikkelingen voorspellen en reguleren. Hier zit een beleidsmatige afweging in verscholen. Is het doel van het plan om precies aan te geven wat er gebeurt, of om een toekomstrichting aan te geven? Zoals Fingland het verwoord:

“[Is it] better to be roughly right or exactly wrong?”

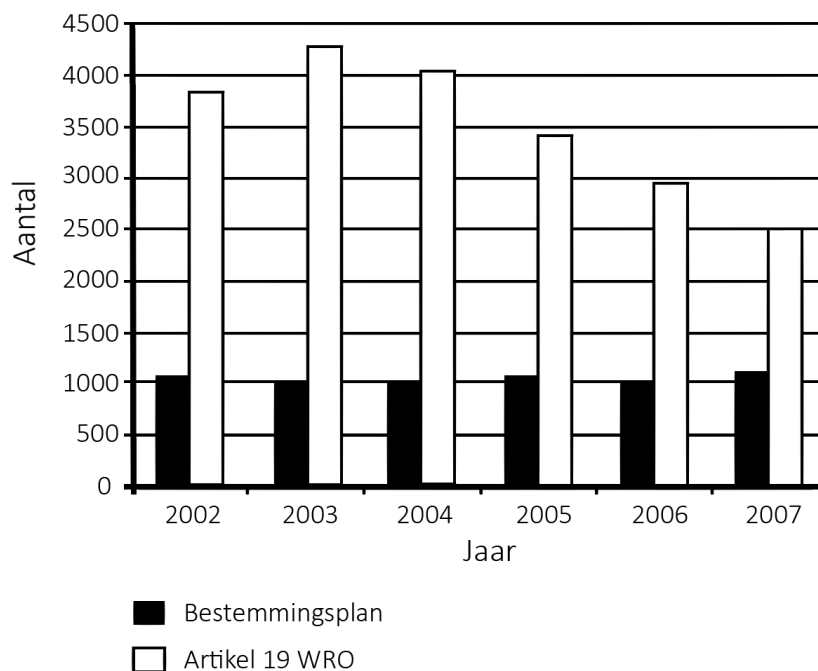
(Fingland, 2011, p. 1)

Het verhogen van de voorspelbaarheid binnen een onzekere context leidt tot het rekening houden met meerdere toekomstscenario's. Binnen huidige bestemmingsplannen blijkt dit een lastige opgave (Savini, 2016)⁴². Gemeenten geven door de complexiteit van het opstellen van globale bestemmingsplannen de voorkeur aan het afwijken. Via een zogenoemde 'artikel 19 procedure' (oude WRO) of buitenplanse afwijking (nieuwe Wro) worden activiteiten toegestaan. Figuur 2 illustreert de verhouding van vastgestelde bestemmingsplannen en afwijkingen middels artikel 19 WRO. Dit figuur toont aan dat het aantal vastgestelde afwijkingen vele malen hoger ligt dan het aantal vastgestelde bestemmingsplannen. De normeringen uit het bestemmingsplan bieden hierdoor een beperkte maat van rechtszekerheid. Waar wel zekerheid over bestaat is dat er een procedure doorlopen wordt om af te wijken van het bestemmingsplan⁴³.

⁴¹ Het gaat hier om twee variabelen. Ten eerste om wat het doel is van het planfiguur. Aan een (beschermd) kant kan het doel zijn om zekerheid te bieden over dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden. Het gaat hierbij om het beschermen van bestaande waarden. Aan de andere kant kan een doel zijn van een ontwikkelingsgericht plan (benutten) het garanderen van beschikbare ruimte. Oftewel, het duidelijkheid verschaffen over welke ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Ten tweede, en aan het eerste punt gerelateerd, beïnvloed de doelgroep wat voor zekerheid gevraagd wordt. Een gebied vol met gevestigde belangen vraagt om de zekerheid van bescherming. Een gebied dat zich aan het ontwikkelen is vraagt om zekerheid over ontwikkelruimte (Fingland, 2011). Hieruit wordt geconcludeerd dat de gebiedsopgaven (beschermen of benutten, en voor wat benutten) mede de vraag om rechtszekerheid beïnvloed.

⁴² Dit is mede ingegeven door de hoge uitvoerbaarheidslast, de onderzoeksvraag en regelingen rondom de planschade vergoeding. Alhoewel het primaat bij het plan ligt zorgen deze juridische belemmeringen voor gedetailleerde plannen.

⁴³ De reden waarom dit rechtszekerheid biedt is afkomstig uit de rechtsbescherming. Aan een buitenplanse afwijking is een uitgebreide voorbereidingsprocedure gekoppeld. Dit houdt in dat een ieder een zienswijze kan indienen tegen het plan, vervolgens kunnen belanghebbenden beroep aantekenen. Overigens staat ook tegen zogenoemde binnenplanse afwijkingen rechtsbescherming open. Via de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen belanghebbenden bezwaar aantekenen en vervolgens bij twee instanties in beroep.



Figuur 2: Aantal bestemmingsplannen tegenover aantal afwijkingen [bewerkt door auteur]

Er zijn twee vormen van rechtszekerheid te onderscheiden, **materiële rechtszekerheid** en **procedurele rechtszekerheid** (Van Damme, Galle, Pen-Soetermeer, & Verdaas, 1997). Materiële rechtszekerheid refereert aan de voorspelbaarheid van ontwikkelingen. In hoeverre is wat een bestemmingsplan reguleert te relateren aan daadwerkelijke ontwikkelingen? Procedurele zekerheid refereert aan de zekerheid in hoeverre individuen beschermd en betrokken worden bij toekomstige ontwikkelingen. Aangezien huidige bestemmingsplannen in beperkte mate in staat zijn om toekomstige ontwikkelingen te reguleren ligt de focus bij huidige bestemmingsplannen vooral op procedurele rechtszekerheid.

3.2 Flexibiliteit

Sinds de economische crisis is de vraag naar een 'faciliterende overheid' toegenomen. Nederlandse planners zijn zoekende naar een manier van regulering die past bij het principe van deze faciliterende overheid (Beeck Adviseurs, 2014). In de planvorming vraagt dit om flexibele bestemmingsplannen. Dit voornemen is niet nieuw (Golden & Powell, 2000). De WRO maakte globale of flexibele plannen al niet onmogelijk. De Wro zag juist op een uitbreiding van deze mogelijkheden⁴⁴. De eerder genoemde materiële- en procedurele rechtszekerheid brengen twee beleidskeuzes aan het licht. Het gaat om de keuze binnen **flexibiliteit en starheid**, welke zich doet relateren aan de procedurele rechtszekerheid. Daarnaast bestaat een keuze tussen **globaliteit en gedetailleerdheid**, welke zich doet relateren aan de materiële rechtszekerheid.

Flexibiliteit versus Starheid

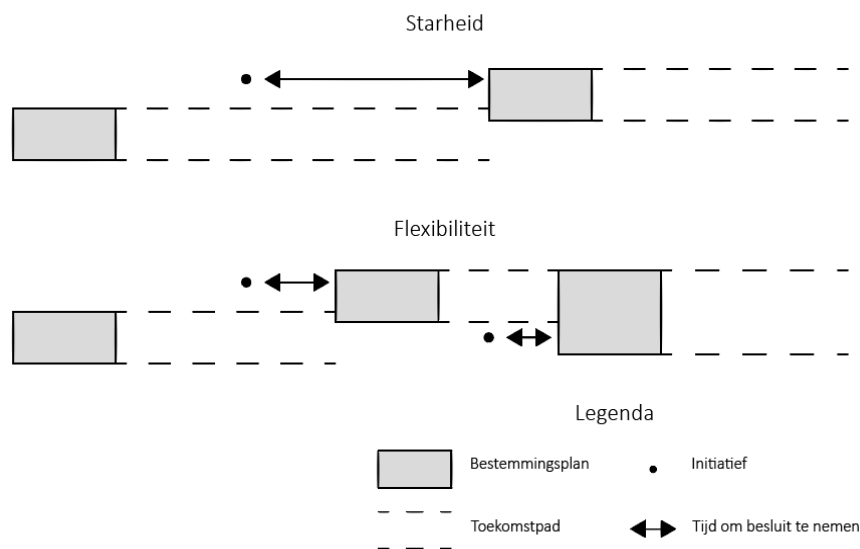
In relatie tot een bestemmingsplan houdt de mate van flexibiliteit in hoe snel een afwijking van het bestemmingsplan, of een nieuw bestemmingsplan, in werking kan treden. Het gaat hierbij om het

⁴⁴ Dat er in de praktijk niet zo met het instrumentarium werd omgegaan heeft te maken, zoals gezegd, met de politieke- en maatschappelijke context en de juridische belemmeringen uit het wetsstelsel.

vermogen om met onverwachte ontwikkelingen om te gaan.⁴⁵ Deze begripsbepaling toont veel overlap met de feitelijke definitie van flexibiliteit 'eigenschap of situatie dat iets of iemand zich kan aanpassen aan de situatie als die verandert' (Nederlandse Woordenboek, 2016). De relatie met het incrementalisme wordt erkend (Rosenhead, 1980). Om met onverwachte ontwikkelingen om te gaan moeten nieuwe besluiten genomen worden. Het gaat hierbij om een vorm van 'reactief plannen'. Het bestemmingsplan maakt een ontwikkeling niet mogelijk, dus het moment van afwijken worden regels gesteld (Pye, 1978).

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen flexibiliteit op wetsniveau en flexibiliteit op gemeentelijk niveau. Op wetsniveau worden procedures voor heel Nederland vastgelegd. Op gemeentelijk niveau bestaan ook instrumenten om flexibiliteit toe te kennen. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid om te werken met een wijzigingsbevoegdheid, een uitwerkingsplicht of een binnenplanse afwijking. De procedure die gekoppeld is aan deze instrumenten is korter dan de die voor de buitenplanse afwijking. De gemeente kan met de toepassing van deze instrumenten de flexibiliteit van het plan laten toenemen. Gemeenten hebben dus de beschikking over een wettelijk instrumentarium om de flexibiliteit van een bestemmingsplan te beïnvloeden.

Het antoniem van flexibiliteit is starheid. Bij een star plan duurt het lang voordat een nieuw besluit in werking treedt. Afhankelijk van het gebiedstype zou het wenselijk kunnen zijn om iedere wijziging ten opzichte van het beoogde ruimtegebruik strikt te reguleren. Hier zou een star bestemmingsplan verantwoord zijn. Figuur 3 illustreert het verschil tussen flexibiliteit en starheid. Binnen dit figuur staat de grijze rechthoek voor het bestemmingsplan (en de horizontale lijnen voor het toekomstpad van van dat bestemmingsplan). Indien een initiatief buiten deze reikwijdte valt is de flexibiliteit afhankelijk van de mate van snelheid waarbinnen het plan zijn reikwijdte kan wijzigen⁴⁶.



Figuur 3: Verschil starheid en flexibiliteit

⁴⁵ Onder de Wro zou dit, als voorbeeld, de tijdsduur voor het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan kunnen zijn. Des te sneller de vergunning verleent is des te hoger de flexibiliteit. Daarbij geldt dat een binnenplanse omgevingsvergunning binnen acht weken in werking treedt, een buitenplanse pas na 26 weken. De keuze om te werken met de binnenplanse omgevingsvergunning verhoogt dus de flexibiliteit van het bestemmingsplan ten opzichte van het werken met een buitenplanse omgevingsvergunning.

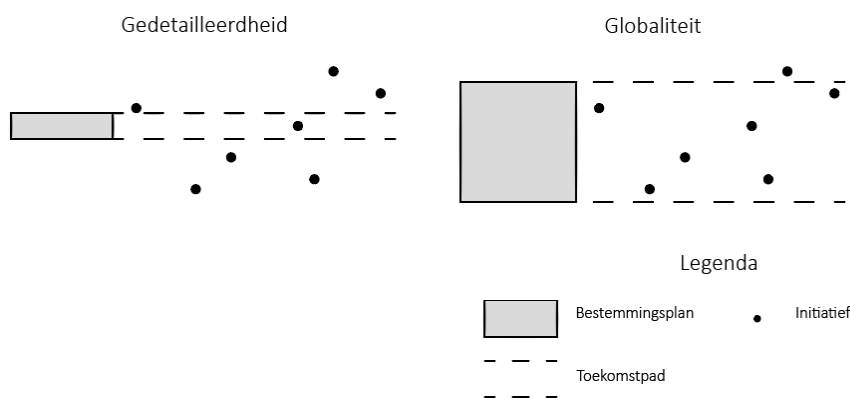
⁴⁶ Het gaat in dit onderzoek enkel over de flexibiliteit afkomstig uit bestemmingsplan. Daarbij worden de buitenplanse afwijkingen niet onderzocht, dit wordt namelijk op wetsniveau voorgeschreven. De flexibiliteit ziet in dit onderzoek dus enkel op de gemeentelijke keuzevrijheid in flexibiliteitinstrumenten.

Globaliteit versus Gedetailleerdheid

De materiële rechtszekerheid laat zich relateren aan de globaliteit van een bestemmingsplan. Onder een globaal plan wordt verstaan hoeveel toekomstscenario's er voorzien worden in het bestemmingsplan. Het kan zo zijn dat een bestemmingsplan enkel voorziet in 'het wonen', dit is gedetailleerd. Het kan ook zo zijn dat een bestemmingsplan meerdere functies toestaat, dan is het plan globaler.

Het kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkeling verlangt een vorm van globaliteit. Het gaat hier niet om het reactief nemen van een besluit om een ontwikkeling mogelijk te maken, maar het proactief reguleren van mogelijke ontwikkelingen. Juridische belemmeringen (zoals de uitvoerbaarheidsverplichting, plantermijn en onderzoekslast) maken globale bestemmingsplannen nu lastig realiseerbaar. De Omgevingswet neemt veel van deze belemmeringen weg en stelt nieuwe instrumenten ter beschikking van gemeenten om globale plannen op te stellen⁴⁷. Een kanttekening bij globaliteit is dat deze te ver kan doorschieten, waardoor de rechtszekerheid in het geding komt. Een plan wat met elk denkbaar scenario rekening houdt biedt uiteindelijk geen materiële zekerheid. Er zal een vorm van waarschijnlijkheid aan de toekomstscenario's gekoppeld moeten zijn.

Een globaal bestemmingsplan verlangt een robuust kader. Robuustheid betekent het effectief zijn in veel verschillende omstandigheden en condities (English Dictionary, 2016). Een robuust bestemmingsplan is een plan wat zijn effectiviteit behoudt ondanks veranderende omstandigheden. Een direct gevolg hiervan is dat een bestemmingsplan niet tot op een hoog detailniveau kan reguleren wat is toegestaan in een gebied. Het gedetailleerd bestemmen sluit veel invullingen uit die zich in de toekomst voor kunnen doen. Een robuust bestemmingsplan vraagt om globaliteit en niet om gedetailleerdheid. Afhankelijk van de opgave en het gebied kan robuustheid gewenst of niet gewenst zijn. Figuur 4 illustreert de keuzevrijheid tussen globaliteit en gedetailleerdheid. Hierbij is geïllustreerd dat een gedetailleerd bestemmingsplan een beperkte reikwijdte kent en een globaal bestemmingsplan meer activiteiten reguleert.



Figuur 4: Verschil gedetailleerdheid en globaliteit

⁴⁷ Eén van deze instrumenten is het werken met doelvoorschriften. Dit is een regulering die de kwaliteit van de omgeving waarborgt en, mits activiteiten zich aan deze normering houden, een diversiteit aan ontwikkelingen mogelijk maakt. Een voorbeeld hiervan is de transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd woon-en werkgebied. Op voorhand is niet tot op een hoog detailniveau duidelijk welke bedrijven hun activiteiten zullen beëindigen, op welke locatie de woningen gerealiseerd zullen worden, of welke voorzieningen (bijvoorbeeld detailhandel en horeca) zich zullen vestigen. Om deze transformatie te faciliteren is een globaal plan met daarin veel verschillende scenario's wenselijk. Doelvoorschriften leggen een kader vast waarbinnen deze transformatie zich kan ontwikkelen. Het kan gaan om een maximaal aantal vierkante meter aan detailhandel voor het hele gebied, een maximale geluidbelasting op de gevel van woningen of een minimaal aantal parkeerplekken per voorziening.

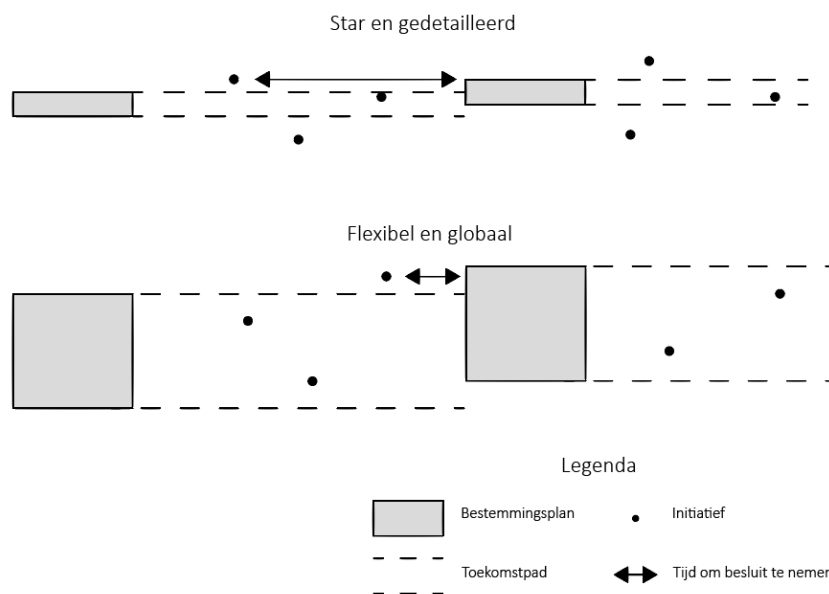
Keuze voor gemeenten

Gemeenten wegen zelf af hoe zij de keuzevrijheid tussen flexibiliteit versus starheid en globaliteit versus gedetailleerdheid invullen. De decentralisatie van de Omgevingswet⁴⁸ zal zelfs meer vrijheden bij gemeenten neerleggen. Waar gemeenten onder de huidige Wro genoodzaakt werden gedetailleerd te bestemmen, biedt het omgevingsplan meer instrumenten om globaler functies toe te delen. Het verschil in beide spanningsvelden zit hem vooral in het proactief of reactief handelen van de overheid. Zoals Alfasi en Portugali (2004) het verwoordden:

“There is a distinction between the Planning Just-in-Time [reactief] and Planning Just-in-Case [proactief].”

(Alfasi & Portugali, 2004, p. 32)

Afhankelijk van de afweging van het gemeentelijke bevoegd gezag kan een bestemmingsplan zowel globaal en flexibel, of gedetailleerd en star. Figuur 5 illustreert twee uiterste vormen die een bestemmingsplan (en straks het omgevingsplan) kan innemen. Enerzijds een flexibel en globaal bestemmingsplan en anderzijds een star en gedetailleerd bestemmingsplan.



Figuur 5: Star en gedetailleerd versus flexibel en globaal

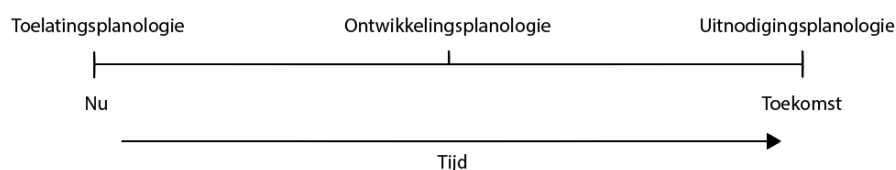
3.3. Toekomstbestendigheid en rechtszekerheid

Gemeenten kunnen tijdens het opstellen van een bestemmingsplan zelf de afwegingen maken tussen flexibiliteit en starheid en tussen globaliteit en gedetailleerdheid. Des te hoger de flexibiliteit en globaliteit des te hoger de **toekomstbestendigheid** van het plan. Des te hoger de starheid en

⁴⁸ Alhoewel de Omgevingswet een **decentralisatie** naar de gemeentelijke bestuurslaag voorstaat, wordt op basis van dit onderzoek dat er feitelijk geen vergaande decentralisatie plaatsvindt. Het zwaartepunt binnen de ruimtelijke ordening ligt al decennia bij de gemeentelijke bestuurslaag (Wolsink, 2003; Planbureau voor de Leefomgeving, 2008; Groothuijse, Korsse, & Schueler, 2014). Wel worden afwegingsmogelijkheden binnen de al beschikbare bevoegdheden verruimd door de Chw (en in de toekomst de Omgevingswet). Deze verbrede afwegingsmogelijkheden maken het mogelijk om van het bestemmingsplan daadwerkelijk het primaat van het planningsstelsel te maken

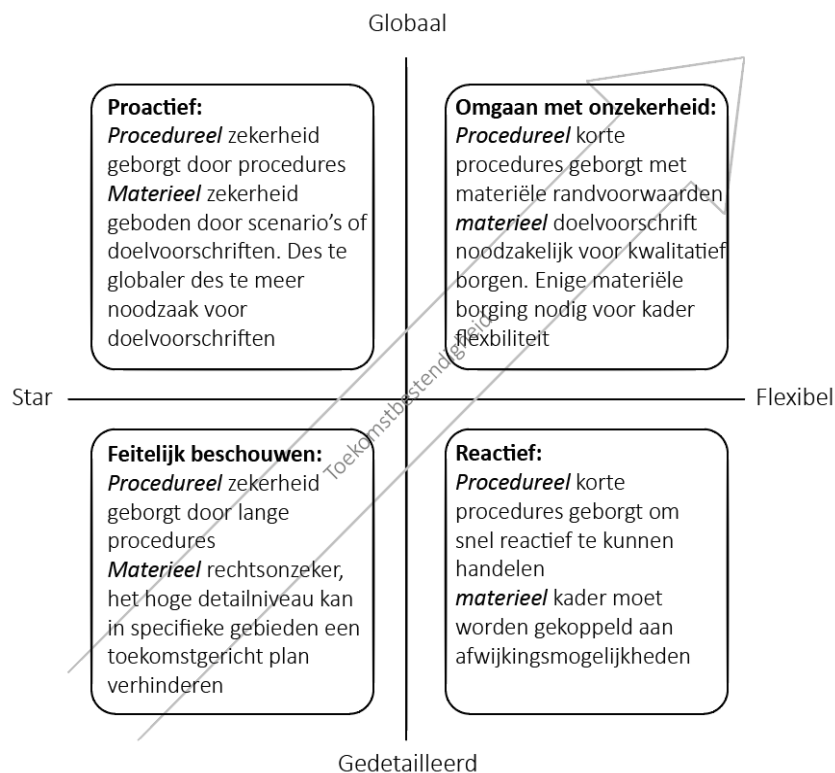
gedetailleerdheid des te feitelijker (niet toekomstgericht) het bestemmingsplan wordt. Het bestemmingsplan legt dan de huidige situatie vast of legt tot op een hoog detailniveau een voorziene ontwikkeling vast. Een plan met dit karakter houdt weinig rekening met alternatieve invullingen en kent een lange looptijd om te wijzigen. Daarentegen is een bestemmingsplan dat globaal en flexibel is, beter in staat om onvoorziene ontwikkelingen te faciliteren.

Zoals gezegd wil het omgevingsplan een flexibel kader tot stand brengen om uitnodigingsplanologie te faciliteren. Dit houdt relatie met een toekomstbestendig plan. Toelatingsplanologie daarentegen legt zoveel als mogelijk de feitelijke situatie vast. Ontwikkelingsplanologie legt hierin een tussenvorm vast, wel toekomstgericht maar slechts gericht op één scenario. Hier lijkt een verschil te zitten tussen feitelijk en toekomstgericht. Figuur 6 illustreert dit principe. Een plan gericht op het nu verhoudt zich tot toelatingsplanologie, wanneer de toekomst gefaciliteerd moet worden laat zich dit verhouden tot uitnodigingsplanologie.



Figuur 6, Planologievorm en toekomstgerichtheid bestemmingsplan

De rechtszekerheid (zowel procedureel als materieel) is verbonden met het type plan. Zo heeft een stug en gedetailleerd plan een grotere maat van procedurele zekerheid. Wanneer het plan minder gedetailleerd is en rekening houdt met toekomstige invullingen wordt de materiële zekerheid verhoogt. De twee assen waarbinnen gemeenten keuzes kunnen maken in combinatie met wat voor type zekerheid hiermee gemoeid is, zijn weergegeven in figuur 7.



Figuur 7: Toekomstbestendigheid en rechtszekerheid

In de vier kwadranten van figuur 7 is aangegeven op welke wijze rechtszekerheid geboden wordt. De **procedurele zekerheid** is bij een star plan hoog en bij een flexibel plan laag. Deze zekerheid daalt langzaam van links naar rechts over de horizontale as. De **materiële zekerheid** is hoog bij een juiste afweging tussen globaliteit en flexibiliteit. Bij een te gedetailleerd plan is de materiële zekerheid laag, omdat vrij zeker is dat van het plan afgeweken moet worden. Bij een globaal plan is de materiële zekerheid eveneens laag, omdat ieder mogelijk scenario voorspeld wordt. Hiermee hebben belanghebbenden geen inzicht in wat er daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. De optimale rechtszekerheid ligt daarmee ergens in het midden op de as van gedetailleerdheid en globaliteit.

‘Flexibiliteit’ laat zich in de enge definitie van het woord relateren aan procedures. Wanneer gesproken wordt over het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit kan de misvatting worden opgeroepen dat het enkel gaat om de procedures afkomstig uit het plan. Echter, zoals de vorige paragraaf heeft aangetoond gaat het ook om de mate van globaliteit van het plan. Het veranderen van de term van ‘flexibiliteit’ in ‘toekomstbestendigheid’ zou het spanningsveld beter duiden⁴⁹. Gezien de acceptatie van het begrip ‘flexibiliteit’ zal echter in het vervolg van dit onderzoek nog steeds deze term gebruikt worden.

3.4 Deelconclusie Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk is het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid opnieuw vormgegeven. Inhoudelijk gaat dit spanningsveld in op de toekomstbestendigheid van een bestemmingsplan aan de ene kant en de rechtszekerheid aan de andere kant. De toekomstbestendigheid wordt gevormd door de mate van **globaliteit** en de mate van **flexibiliteit** van een plan. Globaliteit wordt bepaald door de hoeveelheid toekomstscenario’s waarover het plan beoordelingsregels stelt. Flexibiliteit houdt in hoe snel het plan in staat is te wijzigen om activiteiten mogelijk te maken. Een globaal bestemmingsplan laat zich relateren aan het ‘proactief plannen’, een flexibel bestemmingsplan laat zich verhouden tot het ‘reactief plannen’. In het kader van uitnodigingsplanologie is het gewenst om de toekomstbestendigheid zo hoog mogelijk te maken.

De toekomstbestendigheid van het bestemmingsplan staat op gespannen voet met het borgen van rechtszekerheid. De rechtszekerheid kan zowel **procedureel** als **materieel** geborgd worden. De procedurele rechtszekerheid laat zich direct relateren aan de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. De materiële rechtszekerheid laat zich relateren aan de globaliteit van het bestemmingsplan. Waar het bestemmingsplan nu vooral op procedureel vlak de rechtszekerheid borgt, biedt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ook mogelijkheden om materieel de rechtszekerheid te borgen.

Op basis van dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de mate waarin een plan globaal of flexibel is, invloed heeft op de rechtszekerheid. De globaliteit heeft daarbij invloed op de materiële zekerheid en de flexibiliteit heeft invloed op de procedurele zekerheid. Het volgende hoofdstuk zal een proces ontwerpen om de termen ‘globaal’ en ‘flexibel’ in relatie tot het bestemmingsplan te kunnen beoordelen.

⁴⁹ Het voorstel is om de gebruikelijke benaming van het spanningsveld tussen ‘rechtszekerheid en flexibiliteit’ te veranderen in ‘rechtszekerheid en toekomstbestendigheid’. Het begrip ‘toekomstbestendigheid’ legt meer nadruk op het samenspel tussen flexibiliteit en globaliteit in het bestemmingsplan. Bovendien volgt hieruit de relatie met de procedurele rechtszekerheid (flexibiliteit) en de materiële rechtszekerheid (globaliteit). In de rest van dit onderzoek zal echter, gezien de acceptatie van het bestaande begrip, nog steeds gesproken worden over het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

4. Methodologie

In het voorgaande hoofdstuk is het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid beschouwd. Dit hoofdstuk kent als doel het beschreven spanningsveld meetbaar te maken. De termen ‘flexibel’ en ‘globaal’ zijn vage begrippen die niet direct meetbaar zijn. Meninge n kunnen verschillen over wanneer iets flexibel of globaal is.

Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie delen. Allereerst wordt een systematiek gepresenteerd om de termen flexibiliteit en globaliteit te kunnen meten. Vervolgens wordt beargumenteerd welke bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte geschikte casussen zijn om het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te onderzoeken. Deze casussen worden technisch geanalyseerd (de resultaten van die analyse zijn in hoofdstuk 5 ‘Analyse’ opgenomen). Op basis van de technische analyse wordt in de derde paragraaf van dit hoofdstuk aangegeven welke casussen verdiepen onderzocht dienen te worden met een interview. Deze paragraaf zal tevens ingaan op de onderwerpen die besproken worden in die interviews. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

4.1 Meetbaarheid

Wanneer is een bestemmingsplan globaal of gedetailleerd en wanneer flexibel of star? Voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek dient dit onderzocht te worden. Een analysemodel dat in staat is bestemmingsplannen op uniforme wijze te analyseren is hiervoor noodzakelijk. In de academische literatuur ontbreekt dit uniforme analysemodel. In deze paragraaf wordt dit analysemodel ontworpen. Om dit te doen wordt als eerste stilgestaan bij de keuze-as tussen flexibiliteit en starheid, waarna er aandacht is voor de as tussen globaliteit en gedetailleerdheid. Als derde onderdeel van deze paragraaf worden beide assen met elkaar in relatie gezet.

Flexibel en star

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de procedurele rechtszekerheid gebonden is aan de flexibiliteit van het plan. Onder flexibiliteit wordt verstaan ‘de snelheid waarin een bestemmingsplan kan wijzigen om een activiteit mogelijk te maken’. Binnen het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn verschillende instrumenten beschikbaar die de tijdsspanne voor het toestaan van een activiteit veranderen⁵⁰. Bijlage 3 beschrijft al deze instrumenten en geeft uitleg over hoe deze instrumenten de flexibiliteit, ten opzichte van het huidige instrumentarium, beïnvloeden. De conclusies hiervan zijn weergegeven in tabel 1 ‘flexibiliteitsinstrumenten bij het bestemmingsplan’. Concreet geeft de tabel aan welke procedure gevolgd dient te worden per instrument, hoe lang deze procedure in beslag neemt en wie het bevoegd gezag is.

⁵⁰ Instrumenten die de flexibiliteit van een bestemmingsplan beïnvloeden zijn: de delegatiebevoegdheid, de bestemmingsplanactiviteit, de meldingsplicht, het werken met open normen en beleidsregels en de mogelijkheid om globaler gebruik toe te delen in het bestemmingsplan. Dit laatste zou effect kunnen hebben op de bij recht toegestane functies. Daarmee wordt het voor gemeenten eenvoudiger om meer functies bij recht toe te staan. Daarnaast verhoudt de mogelijkheid om globaler te bestemmen zich uiteraard ook tot het positief beïnvloeden van de globaliteit van een bestemmingsplan.

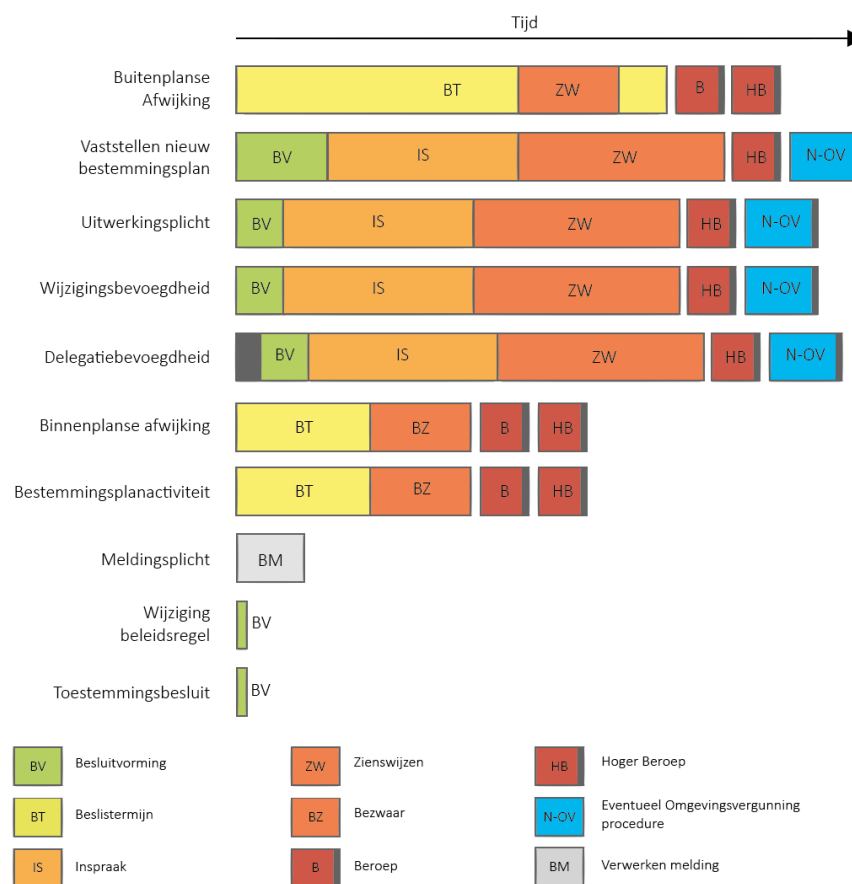
Tabel 1: Flexibiliteitsinstrumenten bij het bestemmingsplan

Instrument	Bevoegd gezag	Procedure	Tijdsbeslag
Buitenplanse afwijking	B&W	- Beslistermijn - Zienswijze - Beroep in twee instanties	6 maanden (te verlengen met 6 weken) 6 weken Onbepaald.
Vaststellen nieuw bestemmingsplan	GR	- Eventueel inspraak - Zienswijze - Beroep RvS	6 weken 6 weken (te verlengen met 6 weken) Onbepaald
Uitwerkingsplicht	B&W	- Eventueel inspraak - Zienswijze - Beroep RvS	6 weken 6 weken (te verlengen met 6 weken) Onbepaald
Wijzigingsbevoegdheid	B&W	- Eventueel inspraak - Zienswijze - Beroep RvS	6 weken 6 weken (te verlengen met 6 weken) Onbepaald
Delegatiebevoegdheid	B&W (nieuw besluit is GR)	- Eventueel inspraak - Zienswijze - Beroep RvS	6 weken 6 weken (te verlengen met 6 weken) Onbepaald
Binnenplanse afwijking	B&W	- Beslistermijn - Bezwaarprocedure - Beroep in twee instanties	8 weken (te verlengen met 6 weken) 6 weken Onbepaald
Bestemmingsplan activiteit	B&W	- Beslistermijn - Bezwaarprocedure - Beroep in twee instanties	8 weken (te verlengen met 6 weken) 6 weken Onbepaald
Meldingsplicht	B&W (geen formeel besluit)	- Te bepalen door gemeenten, geen formeel besluit	Gebruikelijk 4 weken, maar hier kan van worden afgeweken
Wijziging beleidsregel	B&W als hoofdregel	- Gebruikelijk besluit door B&W (op specifieke onderwerpen GR)	Na besluit geen formeel proces
Toestemmingsbesluit	B&W	- Besluit door BenW	Na besluit geen formeel proces
Bij recht toegestaan	GR via BP	Nvt	Nvt

Alle instrumenten die invloed hebben op de flexibiliteit zijn weergegeven in tabel 1⁵¹. De volgorde loopt van star naar flexibel, de 'buitenplanse afwijking' is dus het meest starre instrument

⁵¹ Er zijn enkele veronderstellingen gemaakt bij het interpreteren van de flexibiliteit van de instrumenten van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en de instrumenten binnen het reguliere recht. Ten eerste is de flexibiliteit vaak afhankelijk van interne procedures. Een wettelijke maximale termijn van acht weken kunnen gemeenten sneller invullen. Met een gestroomlijnd intern proces kunnen procedures korter worden gemaakt. Aangezien deze interne processen niet inzichtelijk zijn in deze fase van het onderzoek wordt bij ieder instrument uitgegaan van de wettelijke maximale termijn. Ten tweede wordt er bij dit onderzoek alleen gekeken naar de mogelijkheden die op basis van het plan geboden worden. Een zogenoemde buitenplanse afwijking valt hiermee buiten het onderzoek. De flexibiliteit van het plan houdt hiermee geen relatie. De globaliteit van het plan heeft uiteraard wel gevolgen op welke activiteiten via buitenplanse afwijking gerealiseerd dienen te worden en welke niet. Voor de context zal bij de uiteenzetting van de tijdsperiode van verschillende instrumenten ook gekeken worden naar buitenplanse instrumenten. In het vervolg komt deze vergelijking te vervallen. Ten derde is een besluit nodig om de flexibiliteit te kunnen meten. Hierdoor zijn activiteiten die bij recht zijn toegestaan (bijvoorbeeld gebruikswijzigingen) technisch gezien niet te kwalificeren als een flexibiliteitsinstrument. Echter, in het vervolg van deze paragraaf zal blijken dat het noodzakelijk is om ook de bij recht toegestane activiteiten te beschouwen. In het beschouwen van de tijdsperiode hebben de bij recht toegestane activiteiten geen rol, aangezien er geen proces aan verbonden is.

en het ‘bij recht toestaan’ het meest flexibel. De procedures gekoppeld aan de instrumenten lopen uiteen van 32 weken exclusief beroep bij twee instanties tot het enkel nemen van een besluit met geen openstaande rechtsbescherming. Een gemeente heeft op dit punt veel beleidsvrijheid om te bepalen welk proces er aan een activiteit gekoppeld is⁵². Figuur 8 ‘indicatieve tijdsduur per instrument’, geeft een inschatting van de tijdsspanne die gemeoid is bij het toepassen van een specifiek instrument. Het zogenoemde ‘toestemmingsbesluit’ is hier uitgelaten aangezien de toepassingen van dit instrument beperkt zijn tot ‘noodtoestanden’⁵³, die maken geen deel uit van het permanent toestaan van activiteiten.



Figuur 8: Indicatieve tijdsduur per instrument

De meldingsplicht is in dit figuur het enige instrument dat geen karakter van een besluit heeft⁵⁴. De ‘besluitvorming’ en de beroepsfasen laten zich niet binnen een bepaalde termijn plaatsen.

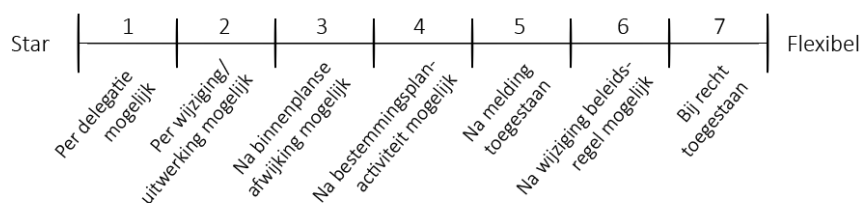
⁵² Landelijk worden op sommige punten procedures verplicht gesteld. Zo is het op grond van de Wabo verplicht een vergunning te vragen voor bouwactiviteiten, het kappen (in sommige gevallen) of het aanleggen van een uitrit. Het Bro kent ook een zogenoemde ‘kruimellijst’ die voor een beperkt aantal activiteiten een procedure voorschrijft. Het kan hier gaan om vergunningsvrije bouwwerken of gebruikswijzigingen die per binnenplanse vergunning worden toegestaan. Een gemeente heeft dus niet alle beleidsvrijheid.

⁵³ Een toestemmingsbesluit is een tijdelijk besluit van het bevoegd gezag om, vanwege dringende redenen, direct een activiteit toe te staan. Dit kan zich voordoen wanneer, bijvoorbeeld, een boom gevaar kan opleveren voor de veiligheid van individuen (indien deze op het punt staat te bezwijken onder haar eigen gewicht). De formele procedure (in het kader van dit voorbeeld een kapvergunning) dient na het toestemmingsbesluit alsnog doorlopen te worden.

⁵⁴ Een meldingsplicht wordt toegepast door een activiteit te verbieden tenzij melding van de activiteit is gemaakt. Hierdoor heeft een melding geen karakter van een beschikking, zoals een vergunning dat wel heeft. Het bevoegd gezag kan dan ook niet beschikken op een melding. Het staat het bevoegd gezag wel vrij om te constateren dat de activiteit in strijd is met de regels van het bestemmingsplan en vervolgens daarop te handhaven. Indien regels over welke activiteiten meldingsplichtig zijn gewijzigd worden zal dit via een reguliere planwijziging tot stand moeten worden gebracht.

De besluitvorming is afhankelijk van de tijd die een gemeente nodig heeft om, bijvoorbeeld, een bestemmingsplan op te stellen. Dit kan drie maanden, of twee jaar duren. Daarnaast is de beroepsfase afhankelijk van de snelheid van de RvS. In de regel doen zij binnen een jaar uitspraak, maar dit wordt in sommige gevallen niet gehaald.

De verschillende flexibiliteitsinstrumenten vormen op deze wijze een glijdende schaal van star naar flexibel. Het toepassen van de delegatiebevoegdheid is hierin het meest star en het bij recht toestaan het meest flexibel. Een bestemmingsplan kan zeven instrumenten bevatten die allen met een eigen procedure de flexibiliteit beïnvloeden. Figuur 9 ‘beoordelingsveld starheid - flexibiliteit’ geeft deze schaal weer. Door bestemmingsplannen te analyseren en aandacht te hebben voor onder welk instrument activiteiten worden toegelaten kan de mate van flexibiliteit worden bepaald.



Figuur 9: Beoordelingsveld starheid – flexibiliteit

Gedetailleerd en globaal

De globaliteit van een bestemmingsplan is afhankelijk van de materiële bepalingen in het plan. Onder globaliteit wordt ‘de mate waarin het bestemmingsplan meerdere gebruiks- en bouwmogelijkheden toestaat’. Om de globaliteit te meten dient onderscheid te worden gemaakt in het ‘gebruiken’ en het ‘bouwen’. In bestemmingsplannen wordt onderscheid gemaakt tussen beoordelingsregels voor bouwactiviteiten en voor gebruiksactiviteiten (SVBP, 2015). De globaliteit voor het bouwen kan dus compleet onafhankelijk van de globaliteit van het gebruiken worden bepaald. Bovendien is de bestuurlijke afwegingsruimte om voor bouwactiviteiten flexibeler dan wel starrer te zijn veel beperkter dan voor gebruiksbepalingen.

Bij **gebruik** kan in eerste instantie worden gekeken naar het aantal toegestane bestemmingen. De Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (hierna: SVBP) kent twaalf soorten hoofdbestemmingen⁵⁵. Het is aannemelijk dat afhankelijk van het gebiedstype één of meerdere van deze bestemmingen mogelijk worden gemaakt. Of er veel of weinig gebruiksfuncties zijn toegestaan is gebiedsafhankelijk. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat er voor een woonwijk relatief weinig functies zijn toegestaan, maar voor een centrumgebied relatief veel. Binnen dit onderzoek zijn de gebiedstypen divers. Hierdoor wordt niet standaard uitgegaan van het toepassen van het maximale aantal bestemmingen (twaalf hoofdbestemmingen), maar zal er per gebiedstype een indicatie worden gegeven welke bestemmingen hier in theorie zouden passen. Dit biedt een meer waarheidsgetrouw beeld van de globaliteit en voorkomt oneerlijke vergelijkingen. Bijvoorbeeld: in een binnenstad zijn veel verschillende gebruiken mogelijk. In dit gebiedstype kunnen zich de bestemmingen ‘Wonen’, ‘Kantoren’, ‘Detailhandel’, ‘Horeca’, ‘Bedrijf’ (dan wel kleinschalig), ‘Cultuur en ontspanning’,

⁵⁵ Formeel kent de SVBP vijftien hoofdbestemmingen. In dit onderzoek worden de bestemmingen ‘Centrum’ en ‘Gemengd’ niet beschouwd. Deze bestemmingen zijn samenvoegingen van andere bestemmingen. Wanneer bijvoorbeeld binnen de bestemming ‘Centrum’ naar de beoordelingsregels wordt gekeken valt op dat deze vaak bestaan uit bestemmingen zoals ‘Horeca’, of ‘Detailhandel’. Naast deze twee hoofdbestemmingen kent de SVBP ook de bestemming ‘Overig’. Deze bestemming kunnen gemeenten toepassen voor gebieden die zich niet doen relateren aan één van de andere veertien hoofdbestemmingen. Aangezien de bestemming ‘Overig’ in ieder bestemmingsplan anders is, kan deze bestemming niet onderling vergeleken worden. Ook hier zal terug worden gegrepen op de andere twaalf hoofdbestemmingen.

‘Maatschappelijk’, ‘Centrum’ en ‘Dienstverlening’ zich voordoen. De potentie voor dit gebiedstype is dan negen bestemmingen. De ondergrens ligt dan op één bestemming⁵⁶.

Om de potentiële maximale globaliteit binnen de gebruiksregels te bepalen worden zogenoemde ‘aanmeldnotities’ nageslagen. Ieder experiment dient zich formeel aan te melden bij de Chw. Dit geschiedt, in alle gevallen, met gebruik van een aanmeldnotitie. Deze aanmeldnotities blijken een goede bron van informatie te zijn om te bepalen welke bestemmingen er op voorhand denkbaar zijn binnen een gebied.

Om de globaliteit van een bestemmingsplan te bepalen wordt er gemeten aan het aantal hoofdbestemmingen van de SVBP en de aanmeldnotities bij de Chw⁵⁷. Een hoofdbestemming bevat echter nog meer informatie die de globaliteit kan beïnvloeden. Met verschillende randvoorwaarden worden er binnen de hoofdbestemming regels gesteld aan de activiteiten. De kan zowel inperkend als verruimend werken. Een inperking kan bijvoorbeeld voorkomen in de vorm van de beoordelingsregel dat bij de bestemming ‘Bedrijventerrein’ alleen bedrijven zijn toegestaan tot en met categorie twee. Dit sluit andere bedrijfsvormen uit. Een voorbeeld van het verruimen van de hoofdbestemming kan zich voordoen bij de bestemming ‘Wonen’. Alhoewel op grond van de hoofdbestemming enkel gewoond mag worden kan ook aan huis gebonden bedrijvigheid worden toegestaan. Om de globaliteit te bepalen dient ook gekeken te worden naar deze randvoorwaarden binnen de hoofdbestemming.

Het interpreteren van **bouwmogelijkheden** kan via dezelfde systematiek plaatsvinden. De globaliteit van het bouwen is afhankelijk van de bouwregels in het bestemmingsplan. Deze zijn allen gekoppeld aan een bouwvlak, welke de eerste beperking in globaliteit vormt. Er bestaan ruimte bouwvlakken (globaal) en strakke bouwvlakken (gedetailleerd). De bouwvlakken worden in deze systematiek gelijkgetrokken met een hoofdbestemming. Waar hoofdbestemmingen worden ingekaderd door randvoorwaarden, gebeurt dat bij bouwvlakken door middel van ‘aanduidingen’⁵⁸. In tegenstelling tot de randvoorwaarden bij het gebruiken, kunnen aanduidingen enkel belemmerend voor de globaliteit werken. Ze kunnen geen verruimde werking kennen ten opzichte van het oorspronkelijke bouwvlak.

Daarnaast gelden er regels in het bestemmingsplan die, alhoewel ze niet direct gekoppeld zijn aan de bouwregels, de globaliteit van de bouwregels belemmeren. Zo kan er gewerkt worden met een ‘verwachtingswaarde archeologie’. Deze verwachtingswaarde wordt als ‘dubbelbestemming’⁵⁹

⁵⁶ Een gemeente is verplicht om minimaal één bestemming toe te staan op een locatie. Dit is standaard jurisprudentie. Het voorkomt dat een gebied ‘nergens voor’ gebruikt mag worden. Dit is in principe in strijd met de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Het zal namelijk niet voorkomen dat een gebied geen bestemming heeft. Als het niet actief wordt gebruikt door mensen dan zou er alsnog de bestemming ‘Natuur’ op moeten liggen.

⁵⁷ Een kanttekening hierbij is dat de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vaak niet de SVBP overnemen. Gemeenten kiezen om een bestemming die zich qua naam laat relateren aan het gebied (bijvoorbeeld voor de binnenstad van Oldenzaal de bestemming ‘Binnenstad Oldenzaal’ of voor het bedrijventerrein De Binckhorst in Den Haag de bestemming ‘Binckhorst’). Vervolgens wordt door middel van activiteiten en beoordelingsregels de hoofdbestemming ingevuld. De meeste activiteiten laten zich wel relateren aan de hoofdbestemmingen van de SVBP. Indien een gemeente gebruik maakt van deze systematiek zal er gekeken moeten worden naar het aantal toegestane activiteiten en niet naar het aantal bestemmingen.

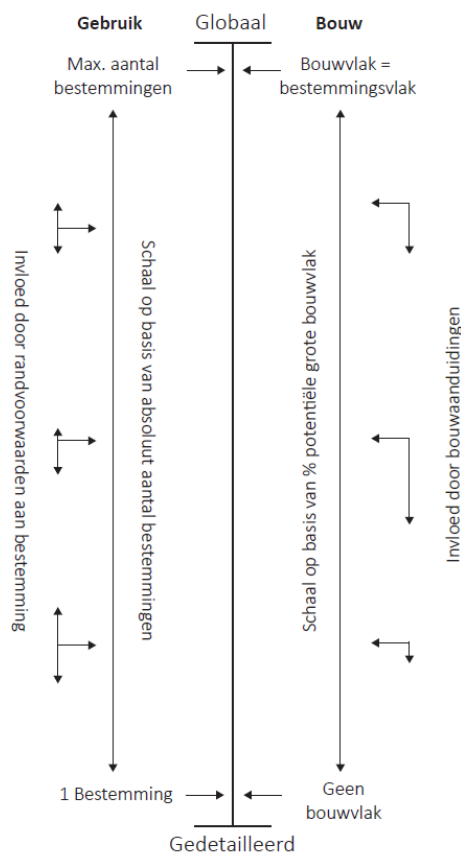
⁵⁸ Ook hier kent de SVBP enkele standaard voorgeschreven aanduidingen. Er wordt een vrij uitputtende lijst geboden van mogelijke aanduidingen die de gemeente kan voorschrijven. Het gaat hier bijvoorbeeld om een maximum bouwhoogte, een maximum aantal wooneenheden, een maximum aantal vierkante meters, of een voorgeschreven bebouwingspercentage. Daarnaast kan de gemeente, dit maakt het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte mogelijk, bepaalde welstandregels voorschrijven aan bebouwing. Deze kaderen de globaliteit van de bouwregels verder in. Doordat gemeenten niet verplicht zijn om op dit onderdeel de SVBP te volgen kan de analyse niet uitgaan van de SVBP. Er wordt te vaak van de SVBP afgeweken om een uniforme standaard (voor wat betreft de aanduidingen bij de bouwregels) te vormen.

⁵⁹ Een dubbelbestemming is een gebiedsaanduiding die over verschillende hoofdbestemmingen en bouwvlakken getekend wordt. Het zijn regels die voor al deze hoofdbestemmingen hetzelfde is en wordt daarom binnen een eigen artikel opgesteld in het bestemmingsplan.

ingetekend in het bestemmingsplan. De verwachtingswaarde stelt regels over het maximaal aantal te verzette kubieke meters grond, of de maximale diepte van de bouwwerkzaamheden in de grond. Hierdoor worden (via een apart artikel in het bestemmingsplan) de bouwregels beperkt.

In sommige gevallen is een bouwregel gesteld als 'open norm'. Bijvoorbeeld, 'de bouwhoogte moet passend zijn binnen de stedenbouwkundige omgeving'. Bij dit type aanduidingen is het moeilijker in te schatten hoe ver de beperking strekt. De open norm vraagt om een interpretatie van wat (in dit geval) 'passend' betekent. De uitleg van een open norm wordt in enkele gevallen al geboden in een beleidsregel, hier zal zo veel als mogelijk van worden uitgegaan. Indien er geen beleidsregel ter beschikking is zal de interpretatie van de open norm op basis van inschatting gemaakt worden.

In figuur 10 'beoordelveld gedetailleerdheid - globaliteit' is de gedetailleerdheid – globaliteit as weergegeven. Aan de linkerkant van de hoofdass is het gebruik gepresenteerd. Aangegeven wordt dat de globaliteit van gebruik afhankelijk is van het aantal hoofdbestemmingen, vervolgens van het aantal en het type randvoorwaarden dat aan de hoofdbestemmingen is gekoppeld. Aan de rechterkant van de hoofdass is het bouwen weergegeven. De globaliteit van de bouwregels is afhankelijk van de grote van het bouwvlak, waarna deze door bouwaanduidingen kan worden beperkt.

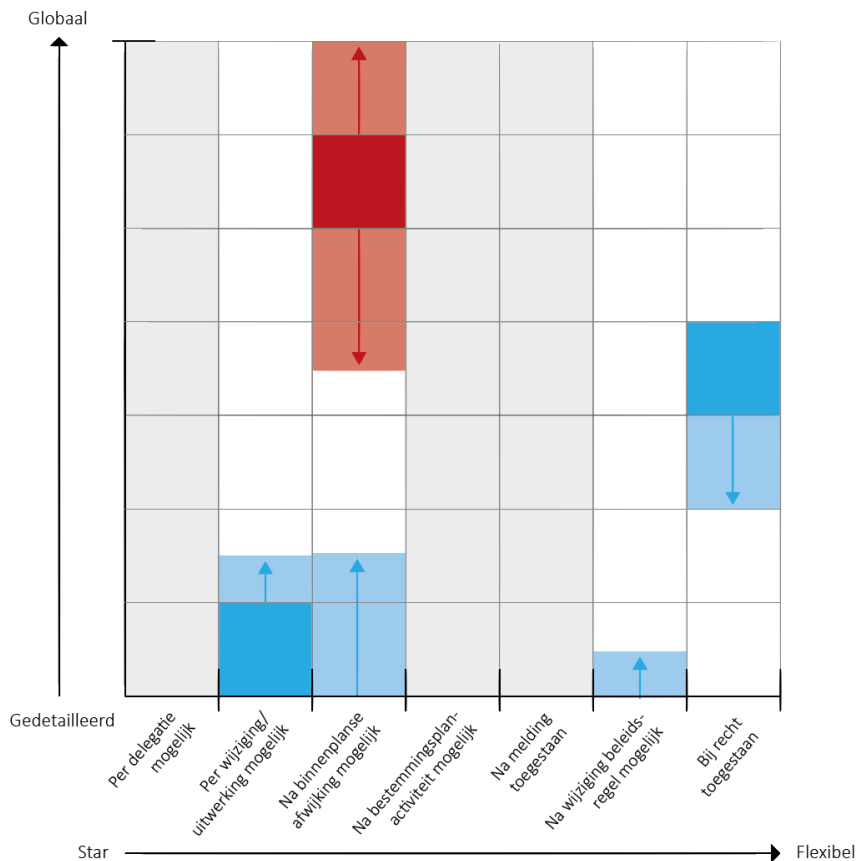


Figuur 10: Beoordelveld Gedetailleerdheid - globaliteit

Analysemodel

Flexibiliteit als globaliteit horen in samenhang gemeten te worden. Om dit te doen zijn de twee assen (die gepresenteerd zijn in figuur 8 en 9) samengebracht in één model. Figuur 11 'voorbeeld visualisatie analysemodel' als beide assen worden ingevuld aan de hand van een (fictieve) casus. Dit vormt tevens het analysemodel dat gebruikt zal worden voor de analyse van de onderzoekscasussen.

Het analysemodel laat verschillende aspecten zien. Ten eerste staat het aantal horizontale kolommen voor het maximale aantal toegestane bestemmingen in het gebied. In dit geval zijn er in potentie zeven bestemmingen toegestaan. Vervolgens wordt door de donkerblauwe vlakken aangeduid hoeveel bestemmingen per instrument worden toegestaan. In dit geval vier via het bij recht toestaan en één via de wijzigingsbevoegdheid. Dit lichtblauwe vlakken tonen de beperking op basis van randvoorwaarden. Daarnaast laat het donkerrode vlak zien wat de globaliteit van de bouwregels is. De oranje vlakken duiden wat de beperkingen zijn op basis van de bouwaanduidingen. De grijze verticale stroken geven aan dat een instrument niet wordt toegepast.



Figuur 11: Voorbeeld visualisatie analysemodel⁶⁰

4.2 Casussen

Met het gebruik van het analysemodel is het mogelijk bestemmingsplannen te beoordelen op globaliteit en flexibiliteit. In deze paragraaf wordt een selectie gemaakt van bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die als casus voor dit onderzoek kunnen dienen. Niet alle bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte blijken geschikt te zijn om te analyseren.

Momenteel werken 113 projecten, verdeeld over 106 gemeenten, met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. 24 Van deze projecten hebben een plan gepubliceerd⁶¹. Deze 24 plannen

⁶⁰ Het analysemodel is zonder toelichtende tekst over het bestemmingsplan lastig te interpreteren. In het hoofdverslag is vooralsnog onthouden van het geven van deze toelichtende tekst. Voor het begrijpen van het voorbeeld is de toelichtende tekst niet noodzakelijk. Bij de technische analyse, die is opgenomen in bijlage 4 'technische analyse', wordt deze toelichtende tekst per bestemmingsplan wel gegeven.

⁶¹ Niet alle publicaties zitten in dezelfde fase tot vaststelling van het bestemmingsplan. De verschillende fasen tot vaststelling zijn: 'publicatie van het voorontwerp bestemmingsplan' (in sommige gemeenten concept genoemd), 'publicatie van het ontwerp bestemmingsplan' en 'publicatie van de vaststelling van het bestemmingsplan'. De casussen zitten in verschillende

zouden in potentie geschikt zijn om te onderzoeken. Voor dit onderzoek heeft het de voorkeur om generieke gebiedstypen te selecteren. Hierdoor wordt het onderzoek breder maatschappelijk relevant. Bovendien zijn de verschillende casussen dan makkelijker met elkaar te vergelijken. Neem als voorbeeld de gemeente Lansingerland, die maakt een bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van een overdekte schaatsbaan. De resultaten van dit project zijn niet te vergelijken met die van, bijvoorbeeld, een gemiddelde woningbouwopgave. Hierdoor moeten dit soort 'unieke projecten' afvallen. Door dit selectie criterium vallen drie potentiële casussen af.

Van de overgebleven 21 projecten vallen er vier buiten de selectie aangezien bekend is dat zij minimaal gebruikmaken van de experimenteerbepaling. Drie andere projecten vallen buiten dit onderzoek, omdat er enkel een informeel bestemmingsplan is ontvangen. Ten tijde van het schrijven van dit onderzoek zijn deze plannen nog niet formeel, en dus openbaar, beschikbaar. Eén plan valt af omdat de wijze van digitale ontsluiting het onpraktisch maakte om het plan te analyseren. De dertien overgebleven projecten zijn interessant om te onderzoeken.

Tabel 2 'casuselectie technische analyse' geeft alle bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte weer die aan de hand van het eerder genoemde analysemodel onderzocht worden. De uitkomsten van de technische analyse biedt gronden om te bepalen welke casussen verdiepend onderzocht dienen te worden.

Tabel 2: Casuselectie technische analyse

Realiseren nieuwe woonwijk	Almere	Oosterwold
	Maassluis	De Kade
	Noordwijkerhout	Bavoterrein
Transformatie	Den Haag	Binckhorst
	Zaanstad	Hembrug
	Alphen aan den Rijn	Rijnhaven Oost
Leegstand winkelgebied	Oldenzaal	Binnenstad
	Beuningen	Laan1945
Nieuw bedrijventerrein	Eindhoven	Brainportpark
	Zundert	Business Centre Treeport
	Dordrecht	Dordtse Kill IV
Landelijk gebied	Borsele	Buitengebied
	Boekel	Buitengebied

De inhoudelijke conclusies van deze technische analyse worden in het volgende hoofdstuk gegeven. Het hier presenteren van de resultaten van de analyse draagt niet bij aan het doel van dit hoofdstuk.

Selectie interview casussen

Binnen de scope van dit onderzoek is het haalbaar om acht bestemmingsplannen te onderzoeken. Het heeft de voorkeur om binnen een gebiedstype meerdere plannen te analyseren. Dit verhoogt de vergelijkbaarheid binnen gebiedstypen. Dit betekent dat voor vier gebiedstypen ieder twee bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onderzocht worden. Op basis van de technische analyse (zie bijlage 4 of het volgende hoofdstuk) kan geconcludeerd worden dat het gebiedstype

fasen. Een voorontwerp bestemmingsplan zal in opzet van regels nog veranderlijker zijn dan een ontwerp bestemmingsplan of vastgesteld bestemmingsplan.

‘nieuw bedrijventerrein’ zich te weinig onderscheidt van reguliere bestemmingsplannen om nader onderzocht te worden. De andere gebiedstypen bleken geschikter te zijn om te onderzoeken.

Binnen het gebiedstype ‘**nieuwe woonwijk**’ is het Bavoterrein in Noordwijkerhout het minst interessant om nader te onderzoeken. Zowel de gebruiks- als bouwactiviteiten worden hier mogelijk gemaakt met de bestemmingsplanactiviteit. Dezelfde systematiek is (ongeveer) toegepast binnen het bestemmingsplan De Kade in Maassluis. Dit plan gaat echter verder qua globaliteit. Aangezien de twee plannen veel overeenkomsten vertonen, maar het plan in Maassluis verder gaat in de globaliteit, is gekozen om het bestemmingsplan ‘Bavoterrein’ niet verder te onderzoeken.

Binnen het gebiedstype ‘**transformatiegebied**’ is het plan van De Binckhorst in Den Haag slechts in concept beschikbaar. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het plan nog op een aantal fundamentele punten wijzigt. Om deze rede is het onverstandig De Binckhorst als casus te selecteren.

De gebiedstypen ‘**Leegstand winkelgebied**’ en ‘**Landelijk gebied**’ kennen beide slechts twee bestemmingsplannen. Alle vier de bestemmingsplannen hebben gebruik gemaakt van de experimenteerbepalingen van de Chw. De casussen zijn relevant om te onderzoeken en zullen daarom als casussen worden geselecteerd.

Hiermee blijven acht bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte over om te analyseren. Dit zijn de plannen:

1. Oosterwold in de gemeente Almere
2. De Kade in de gemeente Maassluis
3. Het Hembrugterrein in de gemeente Zaanstad
4. Rijnhaven Oost in de gemeente Alphen aan den Rijn
5. De binnenstad van Oldenzaal in de gemeente Oldenzaal
6. Laan 1945 in de gemeente Beuningen
7. Het buitengebied van Borsele in de gemeente Borsele
8. Het buitengebied van Boekel in de gemeente Boekel

4.3 Interview

De dataverzameling zal gebeuren door het afnemen van één interview per casus. Bij voorkeur wordt de planjurist tezamen met een beleidsmedewerker gesproken om zowel de ambitie van de gemeente als de juridische uitwerking te kunnen bespreken. Het interview zal verschillende onderwerpen beslaan. Sommige onderwerpen zijn per casus hetzelfde, waar andere onderwerpen zich slechts tot één casus relateren. De interviews zijn semigestructureerd. Dat wil zeggen dat er enkele vragen van tevoren zijn geformuleerd, maar er ook ruimte is om tijdens het gesprek invulling te geven aan een gespreksonderwerp. Voor de transcripties van de interviews wordt verwezen naar bijlage 5. Tabel 3 ‘planning interviews’ biedt een overzicht van de afgenomen interviews, met wie het gesprek is gevoerd en hoe lang dit in beslag nam.

Als eerste wordt gesproken over de **ambitie voor de gebiedsopgave**. Dit is nodig om de interpretatie van de globaliteit-as te bevestigen. De nadruk ligt op de ambitie die de gemeente had voordat het plan werd opgesteld. Vermoedelijk is tijdens het planvormingsproces de ambitie verlaagd. De nadruk ligt op het achterhalen of in de ambitie tegemoet wordt gekomen door het bestemmingsplan. Vragen die gesteld zullen worden zijn:

- Zou u willen schetsen welke gebiedsopgave voorligt en welke rol het bestemmingsplan hierin vervult?
- Welke ambitie had de gemeente bij het opstellen van dit bestemmingsplan?

- Welke rol ziet de gemeente voor zichzelf bij de ontwikkeling in dit gebied?
- Zou u stellen dat dit bestemmingsplan goed geschikt is om de gebiedsopgave in goede banen te leiden?

Vervolgens wordt ingegaan op de **flexibiliteit en globaliteit van het bestemmingsplan** met verbrede reikwijdte. Om te onderzoeken of het voorliggende bestemmingsplan met verbrede reikwijdte daadwerkelijk zo globaal dan wel flexibel is als zou kunnen zijn, is het relevant om de context rondom het planvormingsproces te bevragen. Het gaat hier met name om achter de beweegredenen te komen voor het gebruik van een specifiek instrument. Vragen die gesteld zullen worden zijn:

- Beschouwt u dit plan als globaal en waarom?
- Zou u kunnen aangeven hoe dit plan zich verhoudt op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1 een heel gedetailleerd plan is en 7 een globaal plan?
- Beschouwt u dit plan als flexibel en waarom?
- Zou u kunnen aangeven hoe dit plan zich verhoudt op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1 een heel star plan is en 7 een heel flexibel plan?
- Welke onderdelen hebben u belemmerd om nog globaler dan wel flexibeler te bestemmen?

Om een vergelijking te kunnen maken tussen een regulier bestemmingsplan en een bestemmingsplan dat is opgesteld als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het van belang de gemeente te vragen naar de **toegevoegde waarde van het experiment**. Daarnaast is het relevant om te bekijken in hoeverre de gemeente het voorliggende plan al beschouwd als omgevingsplan. De bijbehorende vragen zijn:

- Had u dit plan ook kunnen opstellen zonder dat u de beschikking zou hebben gehad over het experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet? Wat zijn de voordelen geweest?
- Kunt u aangeven hoe dit plan zich verhoudt tot een omgevingsplan?
- Wat is de toegevoegde waarde geweest van het experiment voor de organisatie?

Per bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen hele **specifieke toepassingen** interessant zijn om te bevragen⁶². Het kan bijvoorbeeld gaan om de 'uitsterfregeling' van de gemeente Oldenzaal, het 'bakjessysteem' van de gemeente Alphen aan den Rijn, of de 'Commissie Leefomgeving' van de gemeente Beuningen. In de transcriptie van de interviews (Bijlage 5) zijn de verschillende casus specifieke vragen benoemd.

Tabel 3, Planning interviews

Gemeente	Project	Datum	Geïnterviewde	Duur interview
Almere	Oosterwold	23 juni 2017	Sander van den Broek	45 minuten
Maassluis	De Kade	30 juni 2017	Marc Dorrepaal	52 minuten
Zaanstad	Hembrugterrein	7 juli 2017	Mirjam Witjes	55 minuten

⁶² De specifieke toepassingen zijn slechts bij één casus toegepast. Wanneer dit wordt bevestigd is deze gemeente de enige van alle onderzoek casussen die op deze manier het instrumentarium gebruikt. Mede daarom is het relevant om te achterhalen waarom het instrumentarium op deze wijze vorm heeft gekregen. Dat geen andere gemeente het op deze wijze toepast doet vermoeden dat er alternatieve invullingen systemen geschikter zijn, of dat de toepassing erg vernieuwend is.

Alphen aan den Rijn	Rijnhaven Oost	4 juli 2017	Esther Poot	39 minuten
Oldenzaal	Binnenstad	27 juni 2017	Jos Oude Avenhuis Huub van Uum	50 minuten
Beuningen	Laan1945	29 juni 2017	Elma van Heerde Nancy van der Zande	47 minuten
Boekel	Buitengebied	26 juni 2017	Arthur Hermans	56 minuten
Borsele	Buitengebied	28 juni 2017	Jack Koolen	53 minuten

4.4 Deelconclusie Methodologie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de geselecteerde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte geanalyseerd zullen worden. Daarvoor zijn de termen ‘flexibiliteit’ en ‘globaliteit’ beschreven en meetbaar gemaakt. Er is een analysemodel ontworpen om bestemmingsplannen systematisch te kunnen analyseren op zowel globaliteit als flexibiliteit. Voor het meten van de flexibiliteit is gebleken dat volstaan kan worden met het beschouwen van instrumentgebruik binnen het bestemmingsplan. Zo is het gebruik van de delegatiebevoegdheid relatief star en het gebruiken van de meldingsplicht relatief flexibel. Het beoordelen van de globaliteit gebeurt op basis van potentiële globaliteit. Per gebiedsopgave wordt ingeschat welke globaliteit voor te stellen is, vervolgens wordt bekeken hoe het bestemmingsplan daadwerkelijk de globaliteit invult. Om de potentiële globaliteit in te schatten wordt gebruik gemaakt van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP, 2015).

Uit een groep van 113 projecten zijn uiteindelijk dertien casussen geselecteerd waarop het analysemodel is toegepast. De resultaten van deze technische analyse zijn in het volgende hoofdstuk weergegeven. Op basis van de uitkomsten van deze technische analyse zijn acht bestemmingsplannen geselecteerd waar verdiepend onderzoek, door middel van een interview, wordt uitgevoerd. Op vier onderwerpen wordt doorgesproken met de gemeenteambtenaren van de verschillende gemeenten. Deze onderwerpen zijn: de ambitie van de gebiedsopgave, de flexibiliteit en globaliteit in het bestemmingsplan, de waarde van het experiment en enkele specifieke vragen per casus. De interviews zijn semigestructureerd wat veel ruimte overlaat aan de respondent om zelf invulling te geven aan een onderwerp.

Bij het selecteren van de casussen voor de verdiepende interviews is aandacht geweest voor de vergelijkbaarheid van de casussen. Per gebiedstype zijn continu twee casussen geselecteerd. Bij voorkeur de casussen die zo verschillend mogelijk gebruik hebben gemaakt van de experimenteerimte.

In het komende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de resultaten van zowel de technische analyse als die van de interviews.

5. Analyse

Dit hoofdstuk heeft als voornaamste doel het geven van de conclusies uit de dataverzameling. Zowel de conclusies van de technische analyse als de conclusies uit de verdiepende interviews worden gepresenteerd. Het hoofdstuk kent daarmee twee paragrafen. Als eerste wordt ingegaan op de resultaten van de technische analyse. In de tweede paragraaf worden de resultaten van de interviews besproken. De technische analyse bevat de belangrijkste resultaten van het analyseren van de dertien bestemmingsplan. In bijlage 4 'Technische Analyse' worden per casus de resultaten weergegeven. Het transcriptierapport bevat de uitgewerkte transcripties van de afgenomen interviews.

5.1 Resultaten technische analyse

De geanalyseerde plannen⁶³ bieden enkele algemeen gedeelde resultaten. Hier zal als eerste bij worden stilgestaan. Het gaat hier om de onderwerpen 'samenhangend instrumentarium', 'creativiteit van gemeenten', de 'gebiedsafankelijkheid' en de 'rol van de overheid'. Na deze algemene conclusies wordt aandacht besteed aan het gebruik van het instrumentarium binnen de plannen. Achtereenvolgend zullen de conclusies over 'de delegatiebevoegdheid', 'de bestemmingsplanactiviteit', 'de meldingsplicht' en 'het werken met open normen' worden gegeven. In deze paragraaf wordt tevens stilgestaan bij de 'breuk tussen gebruiken en bouwen'. Deze paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Samenhangend instrumentarium

Er blijkt een **grote onderlinge samenhang tussen instrumenten binnen het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte** tot stand te worden gebracht. Niet alleen kent het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte meer instrumenten dan een regulier plan⁶⁴, ook neemt de onderlinge verbondenheid toe. Door de toename in het aantal instrumenten kent een bestemmingsplan een grotere wisselwerking tussen instrumenten. Een voorbeeld hiervan is hoe een wijzigingsplan een archeologische verwachtingswaarde kan wijzigen. Een archeologische verwachtingswaarde stelt beoordelingsregels aan de bouwvergunning. Het kan dan gaan om een maximum grondverzet of om een maximaal grondoppervlakte. Het laten vervallen van deze verwachtingswaarde heeft daarmee gevolgen voor de globaliteit van de bouwregels, er hoeft niet meer aan die regels te worden voldaan. Het volgen van een wijzigingsplanprocedure beïnvloedt daarmee de beoordelingsregels van een bouwvergunningaanvraag⁶⁵. Wanneer er slechts één deel van een plan (bijvoorbeeld de meldingsplicht) onderzocht wordt, ontbreekt deze onderlinge samenhang.

⁶³ Het gaat hier specifiek om de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor de gebieden, Oosterwold (gemeente Almere), De Kade (gemeente Maassluis), Het Bavo-terrein (gemeente Noordwijkerhout), Rijnhaven-Oost (gemeente Alphen aan den Rijn), Nieuw Hembrug (gemeente Zaanstad), De Binckhorst (gemeente Den Haag), Binnenstad Oldenzaal (gemeente Oldenzaal), Laan1945 (gemeente Beuningen), Buitengebied Borsele (gemeente Borsele), Buitengebied Boekel (gemeente Boekel), Dordtse Kil IV (gemeente Dordrecht) Business Centre Treeport (gemeente Zundert) en Brainportpark (gemeente Eindhoven).

⁶⁴ De delegatiebevoegdheid, de bestemmingsplanactiviteit, de meldingsplicht, een voorlopige bestemming (van 10 jaar) en het werken met open normen zijn allen nieuwe instrumenten. Reguliere bestemmingsplannen kennen dit instrumentarium niet (of slechts gedeeltelijk).

⁶⁵ Uiteraard zijn er meerdere relaties tussen instrumenten te trekken. Zo stelt de delegatiebevoegdheid in het plan van Oldenzaal regels omtrent welke procedure gevolgd dient te worden voor specifieke activiteiten. Zo kan er in principe een bedrijf aan huis worden gestart via de meldingsplicht, totdat er via de delegatie wordt besloten dit toch via de vergunningsprocedure mogelijk te maken.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van Rijnhaven Oost gaat zelfs nog een stap verder in deze samenhang. Hier geldt een **onlosmakelijkheid tussen beoordelingsregels en te volgen procedure**. Via een zogenoemd 'bakjessysteem' wordt via twee regels⁶⁶ bepaald welke procedure doorlopen moet worden. Een regulier bestemmingsplan stelt voor een type activiteit (het beginnen van een horecavestiging, het bouwen van een woning, het uitbreiden van een kantoor) een bepaalde procedure. In het plan van Rijnhaven-Oost wordt deze procedure bepaald door de gevolgen van die specifieke activiteit. In geen ander onderzocht bestemmingsplan is op deze wijze invulling gegeven aan de regels van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Creativiteit

De deelnemende gemeenten gaan bijzonder **creatief en inventief** om met de extra ruimte die het experiment biedt. Het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kent vijftien aanpassingen op reguliere wetgeving. Iedere zelfstandige aanpassing is bedoeld om een juridische hobbel, die het reguleren van uitnodigingsplanologie in de weg ligt, weg te nemen. Gemeenten combineren deze individuele mogelijkheden en creëren op deze wijze een nieuwe systematiek⁶⁷. Dit biedt invullingen van de experimenteerruimte die op voorhand niet voorzien waren⁶⁸.

Gemeenten gebruiken de geboden ruimte ook om een **totaal nieuwe structuur van het bestemmingsplan te realiseren**. De mogelijkheid om af te wijken van digitale standaarden en het afwijken van de standaard inhoudsopgave (afkomstig uit de SVBP) lijkt hieraan een grote bijdrage te leveren. De toepassingen strekken tot een relatief kleine wijziging (bijvoorbeeld een andere benaming voor een bestemming) tot het volledig afstappen van de gebruikelijke standaard. Zo kent het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van Oosterwold twee bestemmingslagen. Eén laag die het bestaande gebruik beschermt en één laag die de transitie naar een gemengde woonwijk tot stand brengt. Deze structuur is tot nu toe niet toegestaan bij bestemmingsplannen.

Door deze steeds wisselende opzet worden de **onderlinge structuurverschillen tussen bestemmingsplannen groot**. De plannen worden daarmee **moeilijker leesbaar** en in sommige gevallen **moeilijker te begrijpen**. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de binnenstad in Oldenzaal stelt, bijvoorbeeld, regels aan verschillende categorieën activiteiten (A, B en C activiteiten). Welke activiteiten onder welke categorie vallen is verduidelijkt in een bijlage. Om het plan te kunnen raadplegen moeten hierdoor voortdurend drie documenten, de planregels, de plankaart en de bijlagen, naast elkaar worden gehouden. Dit verlaagt de leesbaarheid van een plan⁶⁹.

⁶⁶ Het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost kent een regel over het niet mogen laten toenemen van de parkeerbehoefte en het niet mogen realiseren van meer dan 720 wooneenheden. Mocht een initiatief hier niet binnen vallen dan moet een vergunningsprocedure doorlopen worden. Als een initiatief wel past binnen deze gestelde kaders kan volstaan worden met het verrichten van een melding. De twee beoordelingsregels maken hiermee het verschil tussen een proces van (grofweg) een jaar en een proces van vier weken.

⁶⁷ Het eerdergenoemde bakjessysteem is hier slechts één voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het 'bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte Soesterberg Noord'. De gemeente combineert de mogelijkheid van het ontwikkelingsgebied (tien jaar afwijken van milieunormeringen) met de mogelijkheid van de verbrede reikwijdte om een voorlopige bestemming toe te kennen voor tien jaar. De combinatie van deze twee geeft bedrijven de optie om nog tien jaar de bedrijfsactiviteiten voort te zetten, ondanks dat dit milieutechnisch niet meer is toegestaan op basis van het zogenoemde 'bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte'. De combinatie van deze twee mogelijkheden vormt een transitieperiode om de bestaande bedrijfsactiviteiten terug te dringen.

⁶⁸ Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Nota van Toelichting bij de zevende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Hierin zijn alle mogelijkheden individueel toegelicht. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er niet op een samenspel tussen instrumenten geanticipeerd werd.

⁶⁹ Overigens passen andere gemeenten deze mogelijkheid juist toe om de leesbaarheid te vergroten. Het bestemmingsplan voor de Laan 1945 kent bijvoorbeeld een zogenoemd 'bestemmingsplan op één pagina'. Hierin wordt op B1 niveau Nederlands uitgelegd wat het bestemmingsplan toestaat. Dit verhoogt de inzichtelijkheid voor belanghebbenden.

Toepassing experimenteerruimte lijkt gebiedstype afhankelijk

Uit de vergelijking van de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte blijkt dat **in dezelfde gebieden veelal dezelfde instrumenten worden toegepast**. Bijvoorbeeld de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die de realisatie van een nieuw bedrijventerrein mogelijk maken, gebruiken de mogelijkheden vaak om ruimte bouwregels te stellen. Daarentegen zijn de gebruiksregels vrij gedetailleerd⁷⁰. In de andere gebiedstypen is hetzelfde principe te constateren. Zo kiezen de transformatiegebieden en binnensteden meer dan gemiddeld voor het gebruik van de meldingsplicht en de integratie van harde milieu- dan wel maximumoppervlakte maten. De buitengebieden stellen veelvuldige open normen over onderwerpen als landschappelijke inpassing.

Er lijken twee oorzaken te bestaan waardoor deze onderwerpen op dezelfde wijze geregeld worden. Als eerste worden **goede voorbeelden gedeeld**. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu deelt 'good practices' onder de experimenten. Wanneer één experiment een systematiek heeft bedacht, wordt dit door anderen overgenomen. Ten tweede lijken **adviesbureaus een verbindende rol** te hebben. Wanneer zij bij een gemeente een bepaalde oplossingsrichting hebben bedacht passen zij die bij andere gemeenten op dezelfde wijze toe⁷¹.

Terugtrekkende overheid

De gemeenten benutten het experiment om een **andere rol voor de gemeentelijke overheid** te realiseren. Er vindt een verschuiving plaats van toelatings- of ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Dit laat zich kenmerken door het stellen van open kaders, een faciliterende rol voor de overheid en meer verantwoordelijkheden bij de initiatiefnemer. Uit de toelichtingen van alle geanalyseerd bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte blijkt deze veranderende overheidsrol. Gemeenten dragen daarmee vaak uit dat ze zichzelf op een andere wijze opstellen voor het plangebied.

De gemeente Borsele geeft invulling aan dit principe door de **initiatiefnemer meer interpretatieruimte te geven**. De gemeente Borsele tekent geen bouwvlakken meer in op de plankaart van het bestemmingsplan, maar passen verbale bouwvlakken toe⁷². De gemeente laat hiermee meer ruimte aan de initiatiefnemer om zelf te bepalen waar hij een nieuw bouwwerk wil plaatsen. De extra afwegingsruimte voor de initiatiefnemer lijkt gepaard te gaan met een verhoogde verantwoordelijkheid. Hij moet zelf objectief bepalen of hij voldoet aan zowel de kwantitatieve als kwalitatieve waarden.

Sommige gemeenten bieden **hulp aan de initiatiefnemer voor het interpreteren van de normen**. Zij stellen een entiteit aan die belast is met het begeleiden van initiatieven en het advies geven over hoe er voldaan kan worden aan de normen. De gemeente Almere kent voor het gebied Oosterwold een zogenoemde gebiedsregisseur⁷³. De gebiedsregisseur is belast met het begeleiden en

⁷⁰ Ook inhoudelijk worden op meerdere onderwerpen dezelfde keuze gemaakt binnen het gebiedstype nieuw bedrijventerrein. Vrijwel alle bouwregels worden gekoppeld aan een open norm en uitgelegd in een beleidsregel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de welstandsregels.

⁷¹ Daarbij komt kijken dat adviesbureaus ook zelf uitdragen dat zij betrokken zijn bij een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Op deze manier hopen zij zich te profileren met het 'oefenen met de Omgevingswet'.

⁷² Verbale bouwvlakken zijn bouwvlakken die niet worden ingetekend, maar beschreven worden in tekst. In het geval van de gemeente Borsele wordt het bouwvlak zowel op kwantitatieve wijze (een zijde niet langer dan 100 meter) als kwalitatieve wijze (bebouwing moet geclusterd gerealiseerd worden) beschreven. Deze verbale bouwvlakken bieden meer ruimte aan de initiatiefnemer.

⁷³ Deze gebiedsregisseur is benoemd door een interbestuurlijke samenwerking en heeft daarmee een formele status. De rol van de regisseur is voornamelijk het begeleiden van de ingediende initiatieven.

adviseren over initiatieven. Het bestaan van de gebiedsregisseur vergroot daarmee de zekerheid voor een initiatiefnemer of hij voldoet aan de regels in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte⁷⁴.

Er worden ook constructies bedacht om een **ambtelijke toets** uit te kunnen voeren bij initiatieven (ook als deze via een melding zijn toegestaan⁷⁵). In het Bavo-terrein wordt een adviescommissie in het leven geroepen die de gemeente adviseert over het voldoen aan de normen. De adviescommissie bestaat uit verschillende ambtelijke specialisten binnen de fysieke leefomgeving. Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet een positieve brief van de commissie worden toegevoegd. Een soortgelijke constructie is in het bestemmingsplan Laan1945 toegepast voor een **burgerlijke toets**. Hier is een positieve instemming van een 'Commissie Leefomgeving'⁷⁶ verplicht om toe te voegen bij zowel een vergunning- als meldingsprocedure. Burgers krijgen op deze manier een zwaardere rol toebedeeld.

Onbenutte delegatiebevoegdheid

Het blijkt dat de **delegatiebevoegdheid slechts in enkele gevallen toegepast** wordt. Het is het minst gebruikte instrument uit het experiment. Slechts in twee van de dertien onderzochte plannen wordt de delegatiebevoegdheid gebruikt. Dit is verrassend aangezien uit de analyse van nieuwe mogelijkheden bleek (zie bijlage 2 'Mogelijkheden verbrede reikwijdte') veel voordelen kent voor de flexibiliteit van een bestemmingsplan en geen nadelen ten opzichte van andere instrumenten die ongeveer hetzelfde voorstaan⁷⁷.

Er zijn twee redenen te benoemen die dit lage aantal toepassingen verklaren. Ten eerste is het instrument **vermoedelijk niet bekend** onder de deelnemende gemeenten. Daarnaast blijken de **wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht voldoende flexibiliteit te bieden** aan gemeenten. Deze twee instrumenten zijn qua toepassingsmogelijkheden vergelijkbaar met de delegatiebevoegdheid. Aangezien het delegatiebesluit ook na de vaststelling van het bestemmingsplan genomen kan worden (in tegenstelling tot de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht) kan het aantal toepassingen in de toekomst nog toenemen.

Kijkend naar het gebruik van de delegatiebevoegdheid kan geconcludeerd worden dat dit instrument voor twee zaken toegepast wordt. Ten eerste gaat het om het **verruimen van de globaliteit** van bouwregels. De delegatiebevoegdheid wordt bijvoorbeeld gebruikt om bouwregels te verruimen. Ten tweede wordt de delegatiebevoegdheid toegepast om activiteiten via een andere procedure toe te staan. Via een delegatieplan kan daarmee de procedure voor het toestaan van een activiteit gewijzigd worden. De gemeente Oldenzaal past als enige gemeente op deze manier de delegatiebevoegdheid toe⁷⁸. De delegatiebevoegdheid **vergroot de flexibiliteit** van het

⁷⁴ Dit is ook bevestigd in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Raad van State, 2017).

⁷⁵ Zoals eerder genoemd is dit in strijd met het doel van dit instrument. Een melding is geen beschikkingsmoment. Het inbouwen van dit moment is in strijd met de regeling.

⁷⁶ De Commissie leefomgeving bestaat uit verschillende burgers die initiatiefnemers adviseren over 'Reuring'. Ze adviseren bijvoorbeeld op functiediversiteit in de straat en of het initiatief qua ruimtelijke inpassing gewenst is.

⁷⁷ Zoals ook in bijlage 1 is beschreven lijkt de delegatiebevoegdheid qua toepassingsmogelijkheden op de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht. De delegatiebevoegdheid heeft als voordeel dat deze niet ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan genomen hoeft te worden. Ook na vaststelling van het bestemmingsplan kan een losstaand delegatiebesluit genomen worden. Het is daarnaast opvallend dat de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht wel bij zeven van de onderzochte dertien plannen is toegepast.

⁷⁸ Specifiek ziet de delegatiebevoegdheid toe op een bevoegdheidsoverdracht van de gemeenteraad naar BenW. BenW kan in het geval van Oldenzaal besluiten om activiteiten te verschuiven van de meldingsprocedure naar de vergunningsprocedure (of visa versa). Dit is een verzwarende procedure. Een verlichting is daarentegen ook mogelijk. BenW zou bijvoorbeeld kunnen beslissen om een activiteit niet meer toe te staan via een vergunningsprocedure, maar via een meldingsplicht.

bestemmingsplan. Daarbij blijkt dit instrument nuttig voor zowel de globaliteit als de flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Behoeftes aan de bestemmingsplanactiviteit

De bestemmingsplanactiviteit maakt het mogelijk om een vergunningsstelsel voor gebruiksactiviteiten op te nemen in het bestemmingsplan. Eén van de grootste voordelen hiervan is dat er een nader afwegingsmoment ontstaat om bepaalde gebruiksactiviteiten te toetsen aan de (voornamelijk open) normen in het plan. Dit is het nieuwste instrument binnen het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Formeel gezien kunnen gemeenten er nog geen gebruik van maken aangezien de betreffende AMvB nog niet in werking is getreden. Desondanks passen vijf van de dertien plannen dit instrument toe. De bestemmingsplanactiviteit lijkt daarmee te voorzien in een behoefte bij gemeenten.

Uit de technische analyse blijkt dat de **bestemmingsplanactiviteit en de binnenplanse afwijking gescheiden van elkaar worden toegepast**. De onderzochte bestemmingsplannen maken vaak de keuze om slechts één van beide mogelijkheden toe te passen. Waarschijnlijk komt dit doordat de instrumenten een gelijke procedure kennen, beide werken via de reguliere vergunningsprocedure. De klaarblijkelijke conclusie van de gemeenten dat het ene instrument de ander uitsluit wordt niet gedeeld. Er bestaan subtiele verschillen tussen beide instrumenten⁷⁹. Het gelijktijdig toepassen van beide instrumenten lijkt hierdoor niet uitgesloten.

In sommige plannen wordt **onbewust toepassing gegeven aan de bestemmingsplanactiviteit** zonder dat deze als zodanig is benoemd. Een gemeente past in dit geval de binnenplanse afwijking toe, terwijl dit instrument niet schikt is voor het toestaan van activiteiten⁸⁰. Het zou in deze gevallen passender zijn de bestemmingsplanactiviteit toe te passen. De gemeente past dus, zonder dit zelf door te hebben, al een versie toe van de bestemmingsplanactiviteit. Het benadrukt de behoefte die een gemeente heeft voor een dergelijk instrument.

De bestemmingsplanactiviteit wordt op twee manieren toegepast. Als eerste stelt het de gemeente in staat om **globaler gebruik toe te delen**. Doordat gemeenten kunnen werken met een 'nader afwegingsmoment' wordt er eerder globaal gebruik toebedeeld. Ten tweede wordt het instrument gebruikt om de **'ja mits' gedachte te concretiseren**. Via de systematiek van de bestemmingsplanactiviteit hoeft een specifiek gebruik niet verboden te worden. Het gebruik is toegestaan, mits er aan de beoordelingsregels van het plan voldaan wordt⁸¹.

Noodzakelijkheid van de meldingsplicht

In zes van de dertiende plannen wordt gewerkt met de meldingsplicht. De **meldingsplicht is onmisbaar voor de monitoring** van een gebiedsontwikkeling. Dit heeft voornamelijk te maken met de

⁷⁹ Een binnenplanse afwijking ziet toe op het toestaan van een afwijking op de hoofdregel. Bijvoorbeeld het toestaan van een bouwhoogte van 12 meter in plaats van de toegestane 9 meter. De bestemmingsplanactiviteit vormt in principe de hoofdregel. De activiteit is toegestaan, maar er moet nog een afweging worden gemaakt over de gevolgen van de activiteit. De bouwhoogte van 12 meter is in principe dus toegestaan, maar er moet nog beoordeeld worden op dit past binnen de beoordelingsregels van het plan. Het gaat hier voornamelijk om een semantische verruiming van de binnenplanse afwijking. Waar de afwijking toeziet op een 'nee, tenzij' manier van bestemmen, doet de bestemmingsplanactiviteit dit volgens het 'ja, mits' principe.

⁸⁰ Zo worden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het Bavo-terrein randvoorwaarden gesteld aan gebruiksactiviteiten. Een voorbeeld hiervan is dat activiteiten geen nadelige gevolgen mogen hebben voor de afwikkeling van het verkeer. Met deze (en andere) regel(s) wordt een nader afwegingsmoment verlangd om te toetsen wanneer er 'geen nadelige gevolgen' zijn.

⁸¹ Deze gedachte komt ook terug in de regeling voor de bestemmingsplanactiviteit zoals deze is opgenomen in het BuChw. Een vergunning moet namelijk verleend worden als deze voldoet aan de beoordelingsregels. Een binnenplanse afwijking kan verleend worden als wordt voldaan aan de beoordelingsregels.

type regels die gemeenten opnemen in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Zo kan een detailhandel winkel zijn toegestaan mits het aantal vierkante meters detailhandel in het gehele gebied niet boven een maximumwaarde komt, of mag een bedrijf zich vestigen op het gebied als een bepaalde dB waarde niet oversteegen wordt. Om deze normen te kunnen handhaven is een monitoring noodzakelijk. Immers, zonder melding is het niet inzichtelijk welke activiteiten er al zijn gestart in het gebied. Daardoor is het ook niet mogelijk om een realistische inschatting te maken of de normen nog niet overtreden zijn⁸². Een initiatiefnemer heeft daardoor ook geen inzicht of zijn activiteit in strijd is met de regels.

De meldingsplicht bewijst zichzelf nuttig om de gevolgen van de **cumulatie van verschillende activiteiten** te monitoren. Hiermee vervult de meldingsplicht voornamelijk een **administratieve rol**. Alhoewel er alternatieven beschikbaar zijn lijkt de meldingsplicht het meest efficiënte instrument om deze cumulatie te monitoren. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van een bed and breakfast in een bestaand pand. De ruimtelijke gevolgen hiervan zijn beperkt en de activiteit zou daarmee relatief gemakkelijk bij recht toegestaan kunnen worden. Echter, een gemeente heeft de bevoegdheid om toeristenbelasting te verhalen op de houders van deze faciliteiten. Door het koppelen aan de meldingsplicht wordt flexibiliteit behouden en weet de gemeente wanneer de activiteit start.

Er wordt in sommige plannen ruimhartig omgegaan met het **verruimen van het karakter van de melding**. De melding wordt in deze gevallen gezien als een beschikkingsmoment⁸³, wat technisch gezien onjuist is. Als het bevoegd gezag wil beschikken op bepaalde activiteiten verdient de voorkeur om dit te regelen via een vergunningprocedure⁸⁴. Het karakter van de melding wordt dus bij enkele bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onjuist toegepast.

Bij verschillende plannen ligt het **gebruik van de melding voor de hand, maar wordt deze niet toegepast**. Zo kent het bestemmingsplan voor de Kade in Maassluis veel activiteiten die bij recht zijn toegestaan. Een gebruikswisseling is hierbij zonder procedure mogelijk, terwijl er wel beoordelingsregels rondom de cumulatie van gevolgen van activiteiten worden gesteld. Er is niet duidelijk hoe deze regels **handhaafbaar en naleefbaar** zijn, zonder de melding te gebruiken. Vermoedelijk is gehandeld op basis van de overtuiging dat de komende jaren altijd een bouwvergunning aangevraagd wordt. Bij het verlenen van deze vergunning kunnen de beoordelingsregels uit het plan (ook gebruiksregels) worden betrokken. Het potentiële probleem van het direct toestaan van gebruikswijzigingen zal zich dus pas over enkele jaren voordoen. Desalniettemin is de huidige regeling daarmee niet duurzaam.

Onzekerheid met open normen

Elf van de dertien plannen passen de mogelijkheid om te werken met open normen toe. Het is daarmee het **meest gebruikte instrument** binnen het experiment. Open normen worden dus in veel

⁸² Er zijn overigens wel andere systemen denkbaar. Zo zou de gemeente ook een structurele monitoring kunnen voorschrijven door feitelijke metingen. Hier komt wel een administratieve last uit voort. Waarschijnlijk zullen personen met enige regelmaat metingen in het gebied moeten uitvoeren.

⁸³ Zo wordt in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Laan1945 van de melding verlangd dat wordt aangetoond hoe er voldaan wordt aan "*meer reuring in het plangebied krijgen. Reuring in de zin van meer functiemenging en betere voorzieningen om elkaar te ontmoeten*". Alhoewel er, zoals eerder beschreven, een commissie adviseert over hoe de manier waarop deze reuring bereikt kan worden wordt er veel verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer neergelegd. Deze regel verlangt een interpretatie moment. Een moment wat de meldingsplicht niet kan bieden.

⁸⁴ In een conclusie van de staatsraad advocaat-generaal over het meldingenstelsel wordt dit ook erkend. Er wordt in deze conclusie aangegeven dat het in principe niet mogelijk is te beschikken op een melding. Indien dit wel wordt gedaan krijgt de melding automatisch het karakter van een vergunning. Hierdoor staat er rechtsbescherming open tegen een meldingsprocedure. In het kader van de rechtszekerheid kan dit tot veel onzekerheid leiden (Staatsraad Advocaat-generaal, 2014).

en diverse situaties toegepast. Sommige gemeenten lijken geen grens te stellen aan tot wanneer het verantwoord is te werken met een open norm. Open normen worden het meest verbonden aan bouwregels, maar in enkele gevallen ook aan gebruiksregels⁸⁵.

Een voordeel van het werken met open normen is het laten **toenemen van de flexibiliteit**. Burgemeester en wethouders zijn namelijk bevoegd om de beleidsregel aan te passen. Hierdoor wordt een uitgebreide (politieke) procedure voorkomen. Bovendien staat er geen rechtsbescherming open tegen het wijzigen van een beleidsregel. Dit maakt **beleidsregels uitermate veranderlijk**. In het kader van de rechtszekerheid zou terughoudend moeten worden omgegaan met het toepassen (en vervolgens aanpassen van de beleidsregel) van open normen.

Op sommige onderwerpen vindt er een **materiële uitholling** van het bestemmingsplan plaats. Normen die normaalgesproken in de regels zijn opgenomen, staan nu in een beleidsregel. Dit veroorzaakt een vorm van schijnzekerheid. Een belanghebbende kan geloven dat de beleidsregel zijn belang beschermd. Die bescherming is echter minimaal, aangezien de beleidsregel snel kan wijzigen. De belanghebbende heeft vervolgens geen rechtsbescherming. In sommige gevallen doet deze uitholling **afbreuk aan de aard van het bestemmingsplan**. In de onderzochte bestemmingsplannen wordt soms op fundamentele ruimtelijke punten met open normen gewerkt. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het Bavo-terrein kent bijvoorbeeld geen bouwvlakken meer. De bouwvlakken worden in een beleidsregel (via de open norm 'passend binnen de omgeving') wel weergegeven. Afgevraagd kan worden of deze materiële verplaatsing van normen niet te ver strekt.

Daarnaast wordt er een **professionele en objectieve interpretatie van een open norm** verwacht van degene die het initiatief start of beoordeelt. Een initiatiefnemer, laatst staan een burger, is niet getraind in het beoordelen van open normen. Het is daarom aan te raden om open normen enkel toe te passen wanneer een bestuursorgaan een beschikkingsmoment heeft. In de praktijk zal dit betekenen dat het gebruiken van open normen bij een meldingsplicht of bij de bij recht toegestane activiteiten te ontraden is⁸⁶.

Breuk tussen gebruiken en bouwen

Alhoewel de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte juist een integrale afweging over de fysieke leefomgeving tot stand moeten brengen gelden niet voor alle onderwerpen dezelfde mogelijkheden. Er gelden bijvoorbeeld **grote beperkingen rondom de gemeentelijke afwegingsruimte in de procedurekeuze bij bouwaanvragen**. Bij gebruiksactiviteiten heeft een gemeente veel beleidsvrijheid om zo flexibel als mogelijk (het bij recht toestaan) activiteiten toe te staan. Vervolgens zijn er ook mogelijkheden om hier een meldingsprocedure, vergunningsprocedure of wijzigingsprocedure aan te koppelen. Deze afwegingsruimte bestaat voor het bouwen niet. De flexibiliteit bij bouwmogelijkheden blijft, door regulering in de Wabo, steken op de bouwvergunning. daarnaast **beperkt deze systematiek het integraal denken** over een gebiedsontwikkeling, iets wat de Omgevingswet juist wel beoogd. Zo wordt opgemerkt dat de plannen van Almere en Maassluis vrij

⁸⁵ Zo worden er vaak regels gesteld over de maximum bouwhoogte in de vorm van een open norm 'passend binnen stedenbouwkundige omgeving', of over de uitstraling van het gebouw 'passend binnen de aard en het karakter van de straat'. Wat passend is in deze beide gevallen kan op verschillende wijze worden ingevuld. Aan de regel over de uitstraling van het gebouw zou een versie van een welstandsnota gekoppeld kunnen worden. Een voorbeeld van een regel over de gebruiksregels is die van 'er moet voldoende parkeergelegenheid aanwezig zijn'. Wat als 'voldoende' kan worden beschouwd wordt, in de meeste gevallen, genoteerd in een beleidsregel die zich laat vergelijken met een parkeernota.

⁸⁶ Hetzelfde kan worden afgevraagd wanneer een commissie, bestaande uit burgers, over open normen uit het bestemmingsplan gaat besluiten. Deze individuen hebben geen ervaring in het beoordelen van de open normen. Het valt te betwisten of zij in staat zijn kundig en objectief de normen te interpreteren.

veel gebruik bij recht toestaan. De gemeenten gaan ervan uit dat er bij de bouwvergunningaanvraag ook een afweging omtrent de gebruiksregels kan worden gemaakt. Echter, wanneer de eerste bouwvergunningen zijn verleend kunnen gebruikswijzigingen direct gestart worden. Vermoedelijk is dit aspect onvoldoende doordacht tijdens het opstellen van de bestemmingsplannen⁸⁷.

Samenvatting

Uit de technische analyse blijken drie algemene conclusies. Ten eerste passen gemeenten in sommige gevallen het instrumentarium dat het experiment biedt verkeerd toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebruiken van de meldingsplicht als beschikkingsmoment. Hier is sprake van het te ver verplaatsen van materiële normeringen via de open normen en het onvoldoende doordenken van de gevolgen van het bij recht toestaan van activiteiten. Dit is opvallend aangezien verwacht kan worden dat gemeenten die zich aanmelden voor dit bijzondere planfiguur voldoende kennis hebben om op juiste wijze invulling te geven aan de experimenteerruimte.

Ten tweede wordt op enkele punten de rechtszekerheid verlaagd. Zo is kritiek geuit op het werken met commissies die geen aangetoonde kennis of kunde hebben om open normen te beoordelen, blijkt dat gemeenten onzorgvuldig omgaan met het toepassen van monitoringssystemen en leidt het verplaatsen van fundamentele onderwerpen (die qua aard thuishoren in de regels van het bestemmingsplan) naar de beleidsregel tot onzekerheid. De afweging die gemeenten maken tussen het bieden van flexibiliteit en rechtszekerheid lijkt daarmee in sterke mate te neigen naar flexibiliteit.

Als laatste blijkt dat de onderlinge verschillen tussen bestemmingsplannen toenemen. Dit komt niet alleen door het vergroten van het aantal instrumenten, maar ook uit de opzet van de bestemmingsplannen. Hierdoor worden bestemmingsplannen onderling lastiger te vergelijken. Bovendien zorgt dit in enkele gevallen voor een afname van de leesbaarheid en begrijpbaarheid.

5.2 Resultaten verdiepende interviews

Bij acht van de onderzochte dertien bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte heeft een verdiepend interview plaatsgevonden⁸⁸. Van alle interviews is een transcriptie gemaakt, de transcriptie is opgenomen in bijlage 5 'Transcripties Interview'. De conclusies van deze interviews zijn in vier onderwerpen te vatten. Deze onderwerpen zijn 'waarom een (nieuw soort) bestemmingsplan', 'het uitnodigen met globaliteit', 'randvoorwaarden bij flexibiliteit' en 'de waarde van het experiment'. Elk van deze onderwerpen wordt individueel besproken, waarna deze paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting.

⁸⁷ Hier lijken twee redenen voor te bestaan. Ten eerste wordt dit ingegeven door de huidige manier van werken. Een bestemmingsplan wordt nu opgesteld om een ontwikkeling mogelijk te maken. Na tien jaar (aflopen actualiseringstermijn) worden de regels heroverwogen. Het ligt dus niet in de huidige manier van werken om toekomstgericht te bestemmen. Het andere verantwoordelijke deel is de systematiek van de wetgeving. Gemeenten hebben geen afwegingsruimte rondom de flexibiliteit in de bouwregels. Hierdoor wordt vermoedelijk minder nadrukkelijk overwogen wat de relatie tussen de gebruiksprocedure en de bouwprocedure is.

⁸⁸ Dit interview heeft plaatsgevonden bij de bestemmingsplannen Oosterwold (gemeente Almere), De Kade (gemeente Maassluis), Binnenstad Oldenzaal (gemeente Oldenzaal), Laan1945 (gemeente Beuningen), Nieuw Hembrug (gemeente Zaanstad), Rijnhaven Oost (gemeente Alphen aan den Rijn), Buitengebied Boekel (gemeente Boekel) en Buitengebied Borsele (gemeente Borsele).

Waarom een (nieuw soort) bestemmingsplan

De respondenten benoemen drie redenen waarom het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte noodzakelijk is om de gebiedsopgave tot stand te brengen. De eerste reden die wordt gegeven is **het bieden van zekerheid**. Zekerheid voor zowel de initiatiefnemer als belanghebbenden. Belanghebbenden willen een beeld kunnen vormen over wat de gebiedsontwikkeling teweeg gaat brengen. Volgens de respondenten wordt vanuit deze invalshoek vaak om een gedetailleerd bestemmingsplan gevraagd. Aan de andere kant wil de initiatiefnemer zekerheid over het mogen starten van zijn activiteiten. Hij wil weten dat hij niet in strijd handelt met de regels, of de zekerheid dat zijn vergunning verleend wordt. De respondenten benadrukken de voor beide groepen de rechtszekerheid op een andere manier tot stand komt. De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte leggen de nadruk op een goed overleg⁸⁹.

“Het gaat juist om het vooroverleg. Je moet het gesprek aangaan. Als dat gesprek tot een goed einde komt, gemeente, belanghebbenden en initiatiefnemer zitten op één lijn, dan kun je als gemeente sneller meewerken aan het initiatief”

(Gemeente Oldenzaal, 2017)

Ten tweede wordt genoemd dat het plan een **procedureversnelling tot stand moet brengen**. Een bestemmingsplan dat proactief regels stelt over toekomstige ontwikkeling is in staat om aan deze ontwikkelingen een kortere procedure te verbinden⁹⁰. De respondenten geven aan dat de beweegredenen achter het versnellen van het proces vooral vanuit gemeentelijk belang is ingegeven. Initiatiefnemers zien het volgen van een lange en onzekere procedure als een te groot risico om daadwerkelijk een ontwikkeling te starten. Willen de gemeenten een gebiedsontwikkeling op gang brengen (en uitnodigen) dan is een versnelling van het proces noodzakelijk. Daarnaast wordt aangegeven dat veel initiatiefnemers vertrekken naar andere gemeenten als het proces te veel tijd in beslag neemt.

Als laatste wordt genoemd dat een **juridische verplichting** ook een reden kan zijn om het bestemmingsplan te actualiseren. Dit is ingegeven vanuit de actualiseringsplicht van 10 jaar zoals de Wro die kent⁹¹. Gemeenten die tegen deze actualiseringsplicht aanlopen hebben overwogen om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen als oefening voor het omgevingsplan. Aangezien de Omgevingswet binnen enkele jaren in werking treedt zien de gemeenten het experiment als goede leerschool om bekend te raken met toekomstige mogelijkheden.

Bij al deze aanleidingen om een nieuw bestemmingsplan op te stellen moeten twee zaken benadrukt worden. Als eerste ligt een **professionele interesse van de ambtenaar** vaak ten grondslag aan de keuze om een experiment te starten. De respondenten beschouwen het als ‘interessant’ om met de nieuwe mogelijkheden te werken. Ten tweede is er vaak een politieke en ambtelijke wens om **de rol van de overheid te veranderen**. Noemers als ‘terugtrekkende overheid’ en ‘overlaten aan de

⁸⁹ Enkele respondenten geven aan dat het ontbreken van sommige harde normen ook uitnodigt om het gesprek aan te gaan. Dit hoeft niet een gesprek te zijn tussen gemeente en initiatiefnemer, maar moet juist worden gestart tussen initiatiefnemer en belanghebbenden. Als iedereen op één lijn zit kan de gemeente gemakkelijker medewerking verlenen aan het initiatief.

⁹⁰ Als een bestemmingsplan niet is opgesteld moet vaak een vergunningsprocedure gevolgd worden. Dit kan tot 26 weken in beslag nemen (exclusief bezwaar en beroepsprocedure). Wanneer een bestemmingsplan al wel regels stelt rondom bepaalde activiteiten kan, bijvoorbeeld, volstaan worden met een melding. Na het verrichten van de melding kan na vier weken gestart worden met de activiteit.

⁹¹ Gemeenten zijn op basis van artikel 3.1 Wro verplicht de regels van het bestemmingsplan te actualiseren. Doen zij dit niet dan kunnen geen leges meer geïnd worden. Er bestaan instrumenten die het actualiseren versimpelen (zoals de beheersverordening). De gemeenten die zich voor het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte hebben aangemeld hebben ervoor gekozen dit versimpelde instrumentarium niet toe te passen.

markt' worden vaak gebruikt. De gemeenten lijken meer te willen faciliteren dan te willen toetsen. Dit benadrukt tevens het belang van het vooroverleg.

“Het uitgangspunt is laat mensen hun dromen hier waarmaken. Laat ze het vooral allemaal zelf doen. Probeer als overheid terug te treden en ruimte te laten. Laat mensen zelf de watervoorziening regelen, zorg zelf voor een elektriciteitsvoorziening en leg zelf wegen aan”

(Gemeente Almere, 2017)

Als laatste valt op dat keuzes in het bestemmingsplan vaak genomen worden op **basis van een structuurvisie**. Dit zijn geen gemeente brede visies, maar gebiedsvisies⁹². De input vanuit de visie geeft vaak de rol aan die de gemeente in wil nemen en geeft al een voorzet voor de ruimte die het bestemmingsplan moet gaan geven. Dit brengt als voordeel mee dat interne beleidsdiscussies in sommige gevallen al gevoerd zijn in het kader van de omgevingsvisie.

“In de structuurvisie is deze ontwikkeling al wel voorzien. Inclusief gezicht naar het water en de omkatting van het gebied van bedrijf naar gemengd woonmilieu. Het maken van dit plan ligt als jaren op de planken. Nu is het tijd om het daadwerkelijk te gaan doen.”

(Gemeente Maassluis, 2017)

Uitnodigen met globaliteit

Alle respondenten geven aan dat de onderzochte bestemmingsplan met verbrede reikwijdte **globaler zijn dan reguliere bestemmingsplannen**. De gemeenten richten zich op het stellen van minder (onbedoelde) belemmerende regels. Hierbij geven een aantal respondenten wel aan dat er, bij concrete gevallen, altijd tegen regels wordt aangelopen. Hiermee geven de respondenten vanuit een persoonlijke ervaring aan dat globale regels nog steeds belemmerend kunnen zijn.

“Ook als je al globaal bent in je regels lopen initiatieven tegen de grenzen van het plan aan. Initiatiefnemers zoeken altijd de grenzen op.”

(Gemeente Borsele, 2017)

In de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt veelal de **globaliteit verhoogt met het stellen van doelvoorschriften**⁹³. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat er op drie manieren concreet invulling wordt gegeven aan het werken met doelvoorschriften. Als eerste wordt vaak een **algemene doelstelling als regel in het plan** benoemd. Bijvoorbeeld, ‘het plan stelt regels ten behoeve van een duurzame transitie richting een gemengd woon-werk milieu met een goede omgevingskwaliteit’. Aan deze doelstelling wordt gerefereerd bij randvoorwaarden rondom de vergunningverlening. Het grootste voordeel van dit doelvoorschrift is het kenbaar maken van de intentie van het bestemmingsplan, zo geven de respondenten aan.

Een tweede manier is het gebruiken van **open normen als doelvoorschrift**. Als het gaat om de bouwregels wordt bijzonder vaak met open normen gewerkt. Denk daarbij aan een regel zoals ‘hoogte passend binnen stedenbouwkundige omgeving’. De respondenten zien het werken met open normen als een beperkte toename van de globaliteit. Enkele van hen geven aan dat de open norm op zichzelf

⁹² De Omgevingswet stelt een gemeentelijk grondgebied dekkende omgevingsvisie verplicht. Het is opvallend dat in deze gevallen wordt gehandeld vanuit een gebiedsvisie.

⁹³ Voorbeelden van doelvoorschriften zijn ‘maximaal 700 woningen’, ‘maximaal 0.8 odeur belasting’ of ‘bijdragend aan een goede ruimtelijke kwaliteit’. Deze voorbeelden geven aan dat er binnen de doelvoorschriften veel ruimte zit om op eigen wijze de globaliteit vorm te geven.

doet vermoeden dat deze globaal is, maar de beleidsregel tot op een hoog detailniveau aangeeft wat met de open norm bedoeld wordt.

Als derde wordt de **integratie van milieuregels gebruikt om doelvoorschriften te stellen**. Het gaat hierbij om voorschriften over zowel immissie- als emissienormen⁹⁴. De opname van emissie en immissie normen is een subtiele afweging tussen het beschermen (immissie) en het benutten (emissie). Wanneer gewerkt wordt met dit type doelvoorschrift geven alle respondenten aan dat een goed monitoringssysteem noodzakelijk is om de normen werkbaar te houden.

Enkele respondenten geven aan dat het **voortdurend blijven sturen op doelen een uitdaging** is. Er wordt aangegeven dat in het begin van het proces, of in de visie, de intenties goed zijn. Echter, zodra het gaat om het stellen van normen wordt vaak teruggegrepen op het benoemen van concrete maatregelen. De vraag om meer duidelijkere regels kan van veel kanten opkomen. Vanuit de organisatie, de politiek, belanghebbenden of zelfs initiatiefnemers.

“We willen anders nadenken over wat we écht willen regelen. We zitten veels te veel vast in het denken in maatregelen. Dat is niet het doel [van een bestemmingsplan]. We zijn echt aan het graven en aan het zoeken naar welke doelen we moeten voorschrijven.”

(Gemeente Zaanstad, 2017)

Het werken met open normen verdient van deze drie toepassingen nog extra uitleg. Er wordt op drie manieren bijzonder omgegaan met open normen. Allereerst bleek al uit de technisch analyse dat sommige **commissies een rol van de gemeente overnemen**. Uit de interviews blijkt eveneens dat de verschillende aangewezen commissies een essentiële rol spelen in het beoordelen en uitleggen van open normen. Een voorbeeld hiervan is de Commissie Leefomgeving in de gemeente Beuningen. Deze commissie (bestaande uit burgers) beoordeelt initiatieven op de gewenste reuring in de straat⁹⁵. Er moet hier voortdurend worden afgevraagd of de commissies in staat zijn de globaliteit van de open norm op een juiste wijze in te vullen.

“Mensen wisten dat ze in een Commissie kwamen te zitten. Maar wisten eigenlijk nog niet echt wat ze daar kwamen doen. [...] We verwachten niet dat als de Commissie ergens instemming aan verleend wij dat niet kunnen doen. Zij zijn veelal strenger dan de gemeente.”

(Gemeente Beuningen, 2017)

Ten tweede zijn verschillende respondenten angstig over het **dichtregelen van open normen via beleidsregels**. Via de beleidsregel worden alsnog gedetailleerde regels gesteld. Hierdoor krijgt het stellen van een open norm in het bestemmingsplan een lage toegevoegde waarde. Waar geen aandacht voor blijkt is het omgekeerde principe. Het juist ‘open regelen’ van de open norm, door de beleidsregel te ontnemen van materiële regels.

Als laatste blijkt dat **open normen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn**. Er heerst onzekerheid over of de open normen voortdurend op dezelfde wijze worden uitgelegd. Enkele

⁹⁴ Bij het integreren van milieuregels in een bestemmingsplan kan op twee manieren invulling gegeven aan milieunormen, namelijk, regels over emissie en regels over immissie. Bij immissie regels bevat de norm een bescherming van een belanghebbende. Het gaat dan bijvoorbeeld om de regel dat een gevoelig object een bepaalde maximale geluidsbelasting op de gevel kent. Bij emissie regels gaat het juist om de bescherming van activiteiten. Zo heeft een bedrijf de zekerheid dat deze tot een bepaalde waarde, bijvoorbeeld, odeur mag uitstoten. Dat de bedrijfsactiviteit mag worden voortgezet is daarmee verzekerd.

⁹⁵ Op basis van het interview met de gemeente Beuningen blijkt dat de gemeente de commissie voornamelijk ziet als participatieverplichting. Wel geven zij aan geven daarbij wel aan dat als de commissie niet positief zal reageren de gemeente dit zwaar meeweegt in de belangenafweging.

respondenten proberen dit te ondervangen door een intern, ambtelijk proces. Hierbij komen bijvoorbeeld meerdere ambtenaren op reguliere basis bij elkaar om de verschillende aanvragen door te spreken en gezamenlijk te beoordelen. Eén respondent geeft aan dat het onoverkomelijk is dat open normen in gelijke situaties ongelijk geïnterpreteerd worden. Dit neigt naar willekeur. Als dit zich zal voordoen is de interpretaties van de open norm te veel afhankelijk van de ambtelijke beleidsvrijheid.

“Het [de beoordeling van normen uit het bestemmingsplan] wordt gevoeliger voor, ik zeg geen willekeur, maar... dynamische toepassing. De kans bestaat dat er op dezelfde aanvragen anders wordt geoordeeld. [...] Het [de norm] is abstract geformuleerd, als ik vertrek en er komt iemand anders te zitten op het buitengebied dan zal hij een andere invulling geven aan de normen.”

(Gemeente Boekel, 2017)

Afsluitend geven de respondenten aan dat **belemmeringen voor het globaal bestemmen afkomstig zijn uit de politieke en ambtelijke context**. De gemeenteraad staat in beginsel welwillend tegenover een globaal planfiguren. Echter, wanneer het plan meer vorm aanneemt en er concrete regels ontstaan, wordt in veel gevallen om een hoger detailniveau gevraagd. Daarnaast vragen ook belanghebbenden (omwonenden, belangenorganisatie of zelfs andere overheidslagen) om een hoger detailniveau. Zij willen meer duidelijkheid hebben over het wel of niet raken van hun belang door het bestemmingsplan⁹⁶.

Randvoorwaarden bij flexibiliteit

Alle respondenten geven aan dat de **bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte flexibeler zijn dan reguliere bestemmingsplannen**. Hiervoor worden verschillende achterliggende redenen gegeven. Als eerste geeft het experiment nieuwe mogelijkheden om flexibeler te bestemmen. Als tweede helpt het zijn van een experiment in het op een flexibelere wijze nadenken over een gebied. Collega's van de respondenten zijn eerder geneigd hun werkwijze te wijzigen wanneer over een 'experiment' wordt gesproken. Als laatste blijkt er een tijdsgeest te bestaan om flexibele plannen op te stellen. Flexibiliteit wordt door de maatschappij verlangd en gemeenten staan welwillend tegenover het idee hieraan mee te werken.

Tijdens de interviews viel op dat de **keuze voor de flexibiliteit niet altijd bewust** is geweest. Zeker in de gebieden waar vanaf een 'leeg' gebied ontwikkeld wordt, zijn veel gebruiksactiviteiten bij recht toegestaan. De achterliggende reden lijkt te zijn dat er altijd een bouwvergunning moet worden aangevraagd wil een initiatiefnemer een activiteit starten. Daarmee wordt voorbijgegaan aan wat er gebeurt wanneer het gebied al wel is ontwikkeld. In principe zijn gebruikswisselingen toegestaan, ook zonder vergunning voor het bouwen. Daarmee lijkt de flexibiliteitskeuze niet altijd doordacht. De respondenten bevestigen daarmee de eerder gestelde conclusie uit de technische analyse.

Wederom moet worden stilgestaan bij de werking van open normen en beleidsregels. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat **beleidsregels te veranderlijk zijn om zekerheid te bieden**. In principe wordt het snel kunnen wijzigen van beleidsregels als positief gezien. Wanneer hier verder op wordt doorgevraagd, delen respondenten vaak de conclusie dat er weinig waarde kan

⁹⁶ Daarnaast wordt aangegeven dat twee juridische belemmeringen de globaliteit beperken. Het gaat specifiek om de regelgeving rondom de ladder voor duurzame verstedelijking en de regeling rondom de maximale planologische invulling voor planschade uitkeringen. Beide regelingen worden momenteel door de wetgever aangepast. De ladder voor duurzame verstedelijking wordt via een wijziging van het Bro aangepast. De regeling voor planschade wordt via de Invoeringswet Omgevingswet fundamenteel herzien. Hierdoor verdienen deze twee belemmeringen op dit moment geen extra aandacht.

worden gehecht aan normen die in een beleidsregel benoemd zijn. Hieruit kan mede de conclusie worden getrokken dat het gebruik van open normen en beleidsregels niet in alle gevallen helemaal doordacht is. Daarbij wordt aangegeven dat er bij het werken met open normen meer van de initiatiefnemer wordt gevraagd. Eén respondent merkt op dat hij de initiatiefnemers niet in staat ziet om objectief een waardeoordeel aan een open norm toe te kennen.

“Van de initiatiefnemer wordt veel meer verwacht. Ze moeten veel verder zaken uitdenken, met de omgeving in gesprek en zelf verantwoordelijkheid nemen over het realiseren van een goede kwaliteit in het gebied.”

(Gemeente Oldenzaal, 2017)

Er worden drie toepassingen genoemd die de onzekerheid, die flexibiliteit met zich meebrengt, kunnen verhelpen. Als eerste wordt door veel respondenten benadrukt dat het **goed doorlopen van het voortraject** essentieel is voor initiatiefnemers. Het gaat om de meedenkende houding van de overheid⁹⁷. Gemeenten hopen dat initiatiefnemers in een vroeg stadium contact zoeken met de gemeente en omwonenden om het initiatief te bespreken. Het op voorhand meedenken krijgt daarmee de voorkeur op het achteraf toetsen⁹⁸.

“We hebben straks geen afvinklijstjes meer om aanvragen mee te beoordelen. We beoordelen puur op strategisch niveau. [...] Het gaat er om dat je iets bijdraagt, een kwaliteitsverbetering tot stand brengen. Een voorgesprek is bedoeld om dat met elkaar door te spreken”

(Gemeente Boekel, 2017)

Als tweede wordt aangegeven dat het **ondersteunen van de initiatiefnemer** belangrijk is voor de flexibiliteit van het plan. Bij een globaal plan moet de initiatiefnemer zelf onderzoeken uitvoeren en beoordelen of hij voldoet aan de regels van het plan. De gemeente Oosterwold stelt dat het plan op zichzelf flexibel is, maar dat de regels een behoorlijke investering vragen van de initiatiefnemer. Als de gemeente zelf meer onderzoeken had gedaan was het plan nog flexibeler geweest⁹⁹.

Als laatste kwam aan de orde dat het werken met de milieudoelvoorschriften van nut is mits de **resultaten van de monitoring publieke beschikbaar** zijn. Het monitoren van de gebruiksruijme in een gebied heeft alleen een toegevoegde waarde voor de rechtszekerheid als een ieder deze gegevens kan raadplegen. Een initiatiefnemer kan dan inschatten hoeveel gebruiksruijme er beschikbaar is voor een ontwikkeling. Voor omwonenden geldt hetzelfde. Zij kunnen beoordelen of de gebiedsontwikkeling zich volstrekt binnen de van tevoren geformuleerde kaders.

⁹⁷ Gesteld wordt dat deze ‘meedenkende houding’ ook een relatie houdt met het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Gemeenten willen een globaal kader opstellen en initiatieven uitnodigen om plaats te nemen binnen de gemeente. Om de initiatiefnemers door de globale regels van het plan te loodsen heeft de gemeente graag een vooroverleg. Gemeenten hebben hiermee ook een belang bij het doorlopen van het voortraject.

⁹⁸ Hier schuilt ook een flexibiliteitswens in. Wanneer een gemeente zeker is dat er geen belangen geraakt worden door de ontwikkeling, of dat belanghebbenden zich in de ontwikkeling kunnen vinden, wordt de procedure aanzienlijk versnelt. Er is dan een veel lager risico op het moeten doorlopen van een beroepsprocedure. Ook de zienswijzeprocedure kan veel sneller doorlopen worden.

⁹⁹ In die zin dat de initiatiefnemer minder tijd kwijt is om een ontwikkeling te starten. Deze opmerkingen geeft mede aan dat het opstellen van een bestemmingsplan slechts een middel is om een doel te bereiken (sneller goedkeuring verlenen aan initiatieven).

“De melding geeft ons de mogelijkheid om alle normen die wij stellen in de gaten te kunnen houden. Zo borgen we dat de kwaliteit goed blijft en kunnen we ook maatregelen treffen mocht de kwaliteit in gevaar komen.”

(Gemeente Alphen aan den Rijn, 2017)

Afsluitend wordt benadrukt dat **flexibiliteit om durf vraagt**. Het beleidsvoornemen om als overheid meer terug te treden is gemakkelijk te maken. Wanneer dit wordt geconcretiseerd in een bestemmingsplan, ontstaat de reflex om de flexibiliteit in te perken. Deze belemmering komt vooral voort uit de gemeenteraad. De raad wil vaak weinig bevoegdheden overdragen aan BenW¹⁰⁰. Voor het vergroten van de flexibiliteit is dit onderdeel cruciaal. Een gemeenteraad met vertrouwen in BenW lijkt daarom noodzakelijk wil het bestemmingsplan vergaande flexibiliteitsbepalingen bevatten.

“Van de raad wordt straks ook wat gevraagd. Zij moeten op een andere manier kaders stellen en ook voldoende lef hebben om op die kaders te vertrouwen”

(Gemeente Zaanstad, 2017)

De waarde van het experiment

De meerderheid van de respondenten geeft aan positief terug te kijken op het experiment. Het bleek **nuttig om via een experiment aan nieuwe regelgeving gewend te raken**. Daarbij moet benadrukt worden dat het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte meer tijd kost dan het opstellen van een regulier bestemmingsplan. De oorzaak ligt in het op een nieuwe manier werken. Gewend raken aan de nieuwe juridische mogelijkheden, collega's motiveren om mee te denken, de politiek vroegtijdig betrekken en nieuwe processen ontwerpen kost allemaal veel tijd.

Daarnaast moet worden gesteld dat **het experiment veel meer omvat dan alleen nieuwe juridische mogelijkheden**. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het experiment een enorm effect heeft gehad op de organisatie. Het integraal werken wordt hierin als echte vernieuwing beschouwd. De meerwaarde van het experiment zit daarmee net zoveel in het proces van opstellen als in het wegnemen van juridische belemmeringen.

“Een reden voor het aanmelden voor het experiment is toch om binnen een nieuwe wereld [Omgevingswet wereld] te treden waar je anders buiten valt. [...] Je kan op een andere manier nadenken over een bestemmingsplan.”

(Gemeente Boekel, 2017)

Het **wegnemen van juridische belemmeringen** wordt als groot voordeel van het experiment gezien. Het bestemmingsplan had niet kunnen worden opgesteld als het experiment niet was verleend. In het normale omgevingsrecht hadden deze plannen dus niet vastgesteld kunnen worden. Daarnaast wordt de ondersteuning vanuit het ministerie bij het experiment als gewenst beschouwd.

Samenvatting

In drie hoofdlijnen kunnen de resultaten van de interviews worden samengevat. Als eerste blijkt dat het experiment enkele instrumenten bevat die de onzekerheid kunnen laten toenemen. Voorbeelden

¹⁰⁰ Terwijl het laten toenemen van de flexibiliteit in bestemmingsplannen juist voor een groot deel afhankelijk is van deze overdracht. De gemeenteraad gaat, in principe, enkel over nieuwe bestemmingsplannen (inclusief sommige wijzigingsplannen) en buitenplanse afwijkingen. Bij een binnenplanse afwijking, een bestemmingsplanactiviteit, het verwerken van een melding, of het wijzigen van een beleidsregel is BenW het bevoegd gezag. Wanneer een gemeenteraad niet bereid is om bevoegdheden aan BenW te geven is het niet mogelijk om de flexibiliteit van een bestemmingsplan aanzienlijk te laten toenemen.

hiervan waren het werken met doelvoorschriften zonder monitoringsprogramma, het te veel uitgaan van professionaliteit bij burgers en initiatiefnemers of het te vaak veranderen van open normen. Sommige gemeenten passen, binnen het experimentele instrumentarium, werkwijzen toe om deze onzekerheden weer te doen laten afnemen. Zo wordt er meer aandacht besteed aan het vooroverleg, worden monitoringsgegevens publiek beschikbaar gemaakt en worden werkprocessen voor het beoordelen van open normen opgesteld. Het experiment lijkt gemeenten in staat te stellen om zelf te bepalen hoe zij zekerheid willen bieden. Daarbij moet wel bedacht worden dat zonder experimenteerruimte de onzekerheden, waarschijnlijk, nooit tot stand waren gekomen.

Als tweede is duidelijk geworden dat voornamelijk de maatschappelijke en politieke context ervoor zorgen dat er niet maximaal globaal of maximaal flexibel bestemd wordt. Zowel de maatschappij als de politiek vraagt, in de loop van het proces, om harde regels waaraan getoetst kan worden. Dit wordt voornamelijk ingegeven vanuit het standpunt dat belangen beschermd moeten worden.

Als laatste moet geconcludeerd worden dat de meerwaarde van het experiment bij gemeenteambtenaren vooral ligt in 'de nieuwe manier van werken'. Het kenbaar raken met nieuwe mogelijkheden uit het omgevingsplan lijkt hierbij een bijvangst te zijn. De procedurele leerpunten zijn daarmee, waarschijnlijk, net zo groot als materiële leerpunten uit het experiment.

5.3 Deelconclusie analyse

De resultaten van de technische analyse en de resultaten van de verdiepende interviews sluiten het empirisch gedeelte van dit onderzoek af. Op basis van beide resultaten kunnen vier constatering gemaakt worden. Als eerste blijkt de globaliteit en flexibiliteit door het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toeneemt. De kans op rechtsonzekerheid ligt hierbij op de loer. Sommige gemeenten verzinnen systemen en werkprocessen om deze rechtsonzekerheid te voorkomen.

Ten tweede blijkt op sommige punten nog een kennisachterstand bij gemeenten. De meeste nieuwe instrumenten worden meerdere malen foutief toegepast. De toepassing die de gemeente geeft aan het instrument strookt dan niet met hoe de wetgever dit bedoeld heeft. De creativiteit van gemeenten moet geroemd worden, maar op sommige punten strekt deze creativiteit te ver. Mede hierdoor worden op aspecten de bestemmingsplannen minder goed onderling vergelijkbaar en leesbaar.

Als derde conclusie blijkt dat het bevoegd gezag in principe bereid is om globaal of flexibel te bestemmen, maar dit niet wil doen zonder 'vangnet'. Dit blijkt uit de meerdere commissies die worden ingesteld om initiatieven te beoordelen en uit het niet willen loslaten van bevoegdheden. Het gebrek aan globaliteit en flexibiliteit in plannen is daarmee veel meer afhankelijk van een maatschappelijke en politieke context dan van de juridische mogelijkheden.

Als laatste wordt geconstateerd dat de verantwoordelijkheid bij belanghebbenden en initiatiefnemers groter wordt. Het interpreteren van open normen, het begrijpen van de globale planregels, het beschermen van belangen in overleggen met de initiatiefnemer, of het moeten doen van meer voorbereidend onderzoek ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag, zijn allemaal aspecten die de verantwoordelijkheid van deze groepen doet toenemen. Gemeenten trachten deze groepen te ondersteunen in de nieuwe rol die zij hebben bij gebiedsontwikkelingen. Het experiment betekent dus niet alleen een cultuuromslag bij gemeenten, maar ook bij andere partijen die zijn betrokken bij de plan- of gebiedsontwikkeling.

6. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag 'Hoe verandert de borging van de rechtszekerheid door het toepassen van de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ten opzichte van reguliere bestemmingsplannen?'. Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld:

- (5) Welke keuzes bij het opstellen van een bestemmingsplan hebben invloed op het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit?
- (6) Hoe verhouden de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zich tot het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit?
- (7) Hoe passen gemeenten de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte toe?
- (8) Waarin verschillen de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte van reguliere bestemmingsplannen?

Als antwoord op de eerste deelvraag wordt geconcludeerd dat de keuze tussen het bieden van **flexibiliteit en globaliteit** in een bestemmingsplan invloed heeft op de rechtszekerheid. Met flexibiliteit wordt de snelheid waarin een plan kan wijzigen om een activiteit mogelijk te maken bedoeld. De flexibiliteit houdt hiermee een nauwe relatie met de **procedurele rechtszekerheid**. Onder globaliteit wordt de mate waarin het bestemmingsplan meerdere gebruiks- en bouw mogelijkheden toestaat verstaan. Hiermee beïnvloed de globaliteit voornamelijk de **materiële rechtszekerheid**.

De tweede deelvraag wordt beantwoord door het analyseren van de mogelijkheden die het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' biedt. Hieruit blijkt dat het experiment zowel mogelijkheden kent om **de globaliteit te vergroten als de flexibiliteit te laten toenemen**. Globale plannen werden ook al bij de WRO en de Wro beoogd. Echter, de praktijk bleek niet in staat globale plannen op te stellen en te voldoen aan de juridische eisen aan het bestemmingsplan. Het experiment verlicht nu deze juridische eisen. De globaliteit wordt voornamelijk verhoogd door het wegnemen van juridische belemmeringen¹⁰¹. De flexibiliteit neemt toe door nieuwe instrumenten te bieden. Het experiment kent instrumenten als de delegatiebevoegdheid, de bestemmingsplanactiviteit, de meldingsplicht en verruimd het werken met open normen. Al deze (nieuwe) instrumenten vergroten de flexibiliteit.

Een uitgebreide technische analyse geeft antwoord op de derde deelvraag. Het blijkt dat gemeenten **op veel verschillende manieren invulling geven aan het experiment**. Op sommige onderdelen gaan gemeenten foutief om met het gegeven instrumentarium. Mede hierdoor neemt op enkele aspecten de onzekerheid toe. De gemeenten lijken zich hiervan bewust en verzinnen systemen en werkprocessen om deze onzekerheid weg te nemen. Door het gebruik van de experimenteeruimte neemt de uniformiteit tussen bestemmingsplannen af. Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zijn daardoor minder gemakkelijk te vergelijken en lastiger leesbaar.

De vierde deelvraag wordt tweeledig beantwoord. Ten eerste blijkt dat gemeenten de nadruk leggen op **informele procedures in plaats van de formele procedures**¹⁰². In plaats van een formele

¹⁰¹ Het gaat hier specifiek om de langere plantermijn, het mogen werken met open normen, een lagere uitvoerbaarheidslast, het kunnen integreren van regels over de gehele fysieke leefomgeving, het mogen afwijken van de SVBP, het kunnen faseren van onderzoekslasten, het verleggen van de grondexploitatie naar de vergunning en het creëren van voorzienbaarheid bij indirecte planschade na drie jaar.

¹⁰² Onder formele procedures worden zienswijze procedures, bezwaarprocedures en beroepsmogelijkheden bedoeld.

rechtsbescherming gaat het bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte dus om een informeel vooroverleg waarin onderhandeling centraal staat. De procedurele rechtszekerheid beperkt zich in het kader van de experimenten dus niet tot het formele proces, maar komt eerder aan bod tijdens de planvorming. Ten tweede blijkt dat het **aantal materiële normen toeneemt** in de bestemmingsplannen. Gemeenten werken in toenemende mate met beoordelingsregels over kwantitatieve en kwalitatieve kaders¹⁰³. Binnen deze kaders zijn activiteiten toegestaan. Hieruit is op te maken dat de materiële zekerheid in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte toeneemt juist toeneemt dankzij de flexibiliteits- en globaliteitsbepalingen.

Het voornemen van de wetgever om de flexibiliteit van het bestemmingsplan te vergroten lijkt te slagen met het experiment. Gemeenten gebruiken het globaal en flexibel bestemmen om uitnodigingsplanologie tot stand te brengen. Flexibiliteit en het toepassen van uitnodigingsplanologie zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Het bieden van flexibiliteitsinstrumenten aan gemeente beïnvloedt op drie manieren het planvormingsproces. De hoofdvraag wordt met deze drie manieren van beïnvloeding beantwoord. Als eerste wordt ingegaan op de toename van **marktwerking door uitnodigingsplanologie**, ten tweede wordt stilgestaan bij de **professionaliseringsslag** die genomen dient te worden door de betrokkenen in het planvormingsproces en als laatste wordt besproken hoe de flexibele bestemmingsplannen een **zwaartepuntverschuiving** binnen het planningsstelsel tot stand brengen.

De **toename van marktwerking door uitnodigingsplanologie** ontstaat door het omdraaien van het 'vraag en aanbod' principe. Waar bij een regulier plan de gemeente met de vraag komt (een bestemmingsplan) en de initiatiefnemer met het aanbod (een ontwikkelplan), is dit bij plannen waarin uitnodigingsplanologie centraal staat omgedraaid. Een initiatiefnemer komt met een vraag (een ontwikkeling starten) en gemeenten bieden aanbod (bestemmingsplannen waarin dat mogelijk is). De onderlinge concurrentie tussen gemeente zal hierdoor toenemen. Zij willen allen dat hun aanbod het meest aansluit op de vraag van de initiatiefnemer. Een ontwikkeling is namelijk gewenst. In de academische literatuur is dit principe slechts in beperkte mate erkend. Er wordt aangegeven dat de initiatiefnemer een meer leidende rol krijgt (Alfasi & Portugali, 2004; Fontein, Breman, Kundersma, & Westerink, 2012) en dat dit principe zich voornamelijk voordoet in tijden van een economische crisis¹⁰⁴ (Faludi, 1991). De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte signaleren een meer fundamentele wijziging, het omdraaien van de rollen in het principe van vraag en aanbod. Initiatiefnemers krijgen daarmee meer zeggenschap over een ontwikkeling. Dit lijkt relaties te vertonen met een verschuiving naar een meer liberaal planningsstelsel. De vrijheid van individuen wordt meer gerespecteerd door de flexibelere en globalere bestemmingsplannen (Friedman M. , 1955). Overigens betekent dit niet dat gemeenten geen regels meer stellen aan ontwikkelingen. De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte geven nog steeds een ontwikkelingskader (voornamelijk met gebruik van doelvoorschriften) mee aan initiatiefnemers. Gemeenten blijven met dit kader een vinger aan de pols houden¹⁰⁵.

¹⁰³ Zowel het werken met doelvoorschriften als het werken met open normen draagt hieraan bij. De doelvoorschriften bewijzen zich met name nuttig wanneer deze op de cumulatie van gevolgen van activiteiten betrekking hebben. Hierbij geven de respondenten aan dat een openbaar toegankelijk monitoringssysteem noodzakelijk is om de zekerheid te bieden.

¹⁰⁴ In de tijd van een economische crisis zijn gemeenten meer geneigd om ruimte te bieden aan de markt. In deze tijd is het belangrijk om ontwikkelingen te stimuleren. Dit wordt mede ingegeven doordat de gemeenten zelf economische verliezen draaien op aangekochte bouwgronden.

¹⁰⁵ Dit blijkt ook uit de toename in het aantal adviescommissies, het belang dat gehecht wordt aan een goede monitoring en de grotere nadruk die wordt gelegd op het vooroverleg.

De globale beoordelingsregels uit het bestemmingsplan vereisen van drie groepen een **professionaliseringsslag**. Twee groepen, zowel belanghebbenden (omwonenden en belangengroepen) als initiatiefnemers, moeten in staat zijn de globale kaders te beoordelen. Het gaat om het begrijpen van milieunormen¹⁰⁶ en het kunnen interpreteren van open normen. Het kennisniveau moet een bepaald basisniveau kennen om de gevolgen van dit soort normeringen correct in te schatten. Bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte verzinnen gemeenten constructies om initiatiefnemers en omwonende hierbij te ondersteunen. Zo ondersteund de gebiedsregisseur in Oosterwold het proces van de initiatiefnemer en adviseert hem over de te doorlopen procedure. Gemeenten moeten, als derde groep, daarentegen meer bekend raken met de extra ruimte die het experiment biedt. Uit de analyse blijkt dat op verschillende onderdelen het nieuwe instrumentarium op een foutieve wijze wordt toegepast. Ook hier geldt dat het niveau van kennis en kunde moet toenemen. Mocht de kundigheid van deze groepen niet toenemen dan doet dit afbreuk aan de rechtszekerheid afkomstig uit het bestemmingsplan. Deze conclusie ligt in lijn met de stelling dat globale kaders vragen om een hoger kennisniveau (Timmer, 2011).

Als laatste wordt gesteld dat de toename in flexibiliteit een **zwaartepuntverschuiving** tot stand brengt binnen het planningsstelsel. De hoofdregel is nu de afwijking van het bestemmingsplan. De nadruk binnen het huidige planningsstelsel ligt daarmee, overwegend, bij de omgevingsvergunning. Een direct gevolg is dat, ook in Nederlandse planningsstelsel, casuïstiek en jurisprudentielijnen een belangrijke rol spelen. Met flexibele en globale bestemmingsplannen hoeft er minder vaak te worden afgeweken. Het plan voorziet dan in beoordelingsregels over toekomstige activiteiten. Het zwaartepunt binnen het planningsstelsel komt daarmee dicht bij het bestemmingsplan te liggen. De ambitie van de wetgever om het omgevingsplan als centraal instrument in het planningsstelsel te positioneren lijkt bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte te slagen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat dit ook vanuit de maatschappij en politiek een andere rolname vraagt. Het is gebleken dat twee redenen ervoor zorgen dat de flexibiliteit in bestemmingsplannen nooit van de grond is gekomen¹⁰⁷. Ten eerste enkele juridische belemmeringen. Deze worden door het experiment, en later door de Omgevingswet¹⁰⁸, verholpen. Ten tweede vraagt de maatschappelijke- en politieke context om meer gedetailleerde regels en starrere procedures. Deze contextuele invloeden worden niet weggenomen door een juridisch kader. Willen globale en flexibele plannen de standaard worden, vraagt dit om een verandering in deze context.

6.1 Slotbeschouwing

De bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte geven een positieve vooruitblik op de werking van het omgevingsplan. De ambitie van de wetgever om het opstellen van globalere en flexibelere plannen mogelijk te maken, lijkt te slagen. Dit komt ten goede van het werken met uitnodigingsplanologie in

¹⁰⁶ Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met 'niet meer dan zoveel dB op de gevel', of 'niet meer uitstoot dan een maximaal aantal odeur'. Een ieder moet kunnen begrijpen hoe deze normen zijn belang beschermt.

¹⁰⁷ Eerdere pogingen om via de WRO en de Wro het plan een centrale rol te geven binnen het planningsstelsel leken onsuccesvol. Juridische belemmeringen lagen in de weg om het bestemmingsplan globaal en flexibel op te stellen. Daardoor bleef het afwijken van het bestemmingsplan de meest gangbare procedure.

¹⁰⁸ Op sommige onderwerpen kent het omgevingsplan juist nog meer afwegingsruimte dan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat hier bijvoorbeeld om afwegingsruimte in milieunormen, de planschade regeling, de regeling rondom het kostenverhaal en verruimingen in de plantermijn van het bestemmingsplan.

de planvorming. Gemeenten geven bovendien aan dat het werken met dit instrumentarium als prettig wordt ervaren. Naast al het eerder genoemde resteren nog twee aandachtspunten.

Ten eerste kan worden afgevraagd of, onder het regime van de Omgevingswet, globale en flexibele planvorming daadwerkelijk de standaard wordt. De behoefte voor globalere bestemmingsplannen beperkt zich (voor nu) tot gebieden waar een concrete gebiedsopgave ligt. Een gebiedsopgave die de gemeente niet 'op eigen kracht' kan realiseren. Bovendien wordt door gemeenten aangegeven dat beperkingen van de globaliteit en flexibiliteit afkomstig zijn uit de maatschappelijke- en politieke context. Deze context wordt niet weggenomen door een nieuw juridisch kader. Hoe vaak er in de toekomst met een globaal planfiguur gewerkt gaat worden moet in een later stadium worden gezien.

Ten tweede resteert de vraag of, met name de kleine gemeenten, in staat zijn om met de verbrede afwegingsruimte om te gaan. De gemeenten die experimenteren met de verbrede reikwijdte passen op meerdere onderdelen het nieuwe instrumentarium foutief toe. Kleine gemeenten, met over het algemeen minder kennis en capaciteit dan middelgrote- of grote gemeenten, zijn wellicht minder in staat een correcte en doordachte invulling te geven aan de verbrede afwegingsruimte.

Concluderend zijn de ervaringen met het nieuwe instrumentarium positief. Uitnodigingsplanologie wordt (juridische gezien) mogelijk gemaakt. De globaliteit en de flexibiliteit van bestemmingsplannen neemt toe door het nieuwe juridische kader. De flexibiliteitstoename zorgt voor een verhoging van de materiële rechtszekerheid en een verplaatsing van de procedurele rechtszekerheid (meer informeel dan formeel). De flexibiliteit zorgt daarmee voor de borging van rechtszekerheid.

Bibliografie

- Aan de slag met de Omgevingswet. (2017, juli). Aan de slag met de Proeftuinen Omgevingswet. Den Haag: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/producten/pilots-experimenten/proeftuinen/>.
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2017, april). Meer dan een feestje voor de ruimtelijke ordening. Den Haag: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2017/april/omgevingswet-feestje/>.
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (2017, maart). Veel animo voor de Omgevingsvisie. Den Haag: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2017/maart/animo/>.
- Albrechts, L. (2004). Strategic Spatial planning Reexamined. *Environment and planning*, 31; 743 - 758.
- Albrechts, L. (2010). Devolution, Regional Governance and Planning systems in Belgium. *International Planning Studies*, 6:2, 167-182.
- Alexander, E. (1988). The Netherlands' unique planning system. *Rooilijn*, 21(5), pp. 145-150.
- Alfasi, N., & Portugali, J. (2004). Planning Just-in-time versus planning Just-in-Case. *Cities*, vol. 21, p. 29-39.
- Alterman, R. (1997). The challenge of farmland preservation - lessons from a six-nation comparison. *APA-Journal*, 63(2), pp. 220-243.
- Baker, D., Sipe, N., & Gleeson, B. (2006). Performance-Based Planning: Perspectives from the United States, Australia, And New Zealand. *Journal of Planning Education and Research*, 25: 396.
- Beeck Adviseurs. (2014). *Revolutie naar uitnodigingsplanologie*. Opgehaald van www.beeck.nl/nl/pages/76
- Bentham, J. (1996). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London: Clarendon Press.
- Binennlands Bestuur. (2017, juli 27). Interview Schultz van Haegen. *De Omgevingswet weer wat later*. Den Haag, Zuid Holland: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/schultz-latere-invoeringsdatum-omgevingswet.9567636.lynkx>.
- Binnenlands Bestuur. (2013, Augustus 22). Minister Melanie Schultz van Haegen over de Omgevingswet. Den Haag: Binnenlands Bestuur, Ruimte en Milieu.
- Booth, P. (1995). Zoning or discretionary Action: Certainty and responsiveness in Implementing Planning policy. *Journal of Planning Education and Research*, 14: 103-112.
- Borge, L.-E., Falch, T., & Tovmo, P. (2008). Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation. *Public Choice*, Issue 3: 475 - 495.

- Brouwer, L. (2014). *Uitnodigingsplanologie, een verkennend onderzoek naar de randvooraarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Buitelaar, E., & Sonel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27(3), 983-989.
- Buitelaar, E., & Sorel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land use policy*, 27; 983 - 989.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N., & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Considine, M., & Lewis, J. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public administration review*, Vol. 46, No. 2, pages 131 - 140.
- Cullingworth, B. (1994). Alternate Planning Systems: Is there anything to learn from Abroad? *Journal of the American Planning Association*, 60:2, 162-172.
- Dalley, S. (1989). *Myths from Mesopotamia, Creation, The Flood, Gilgamesh and Others*. Oxford: Oxford University Press.
- Davidoff, P., & Reiner, T. (1962). A choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28:2, 103-115.
- De minister van Infrastructuur en Milieu. (2014, juni 18). *Memorie van Toelichting Omgevingswet*. Opgehaald van Officiële bekendmakingen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>
- Degeling, P. (1995). The significance of sectors in calls for urban public health intersectoralism: an perspective. *Policy and Politics*, 23(4), p.289.
- Dijkshoorn, J. (2011). *Sneller en Beter !? De betekenis van de Commissie Elverding voor het planvormingsproces van infrastructuurprojecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Edella, S., & Ostrom, E. (1992). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68 (3), 249-262.
- Faludi, A. (1991). Fifty years of Dutch National Physical Planning. *Built Environment: Special Issue*, 17(1).
- Faludi, A., & Van der Valk, A. (1994). *Rule and Order - Dutch planning doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fingland, D. (2011). Better to be roughly right rather than exactly wrong: the concept of certainty in land use planning. *State of Australian Cities Research Network*.
- Fontein, R., Breman, B., Kundersma, W., & Westerink, J. (2012). Gemeenten en Krimp: uitnodigingsplanologie als perspectief. *ROM Magazine*, 30, 7/8 p. 33-36.
- Friedman, M. (1955). *Liberalism*. New York: P.F. Collier & Son.

- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. USA, Chicago: University of Chicago Press.
- Gemeente Almere. (2016, september 29). Chw Bestemmingsplan Oosterwold. Almere:
http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen_p?planidn=NL.IMRO.0034.OP5alg01-vg01 .
- Gemeente Almere. (2017, juni 23). Interview over Oosterwold. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Alphen aan den Rijn. (2016, oktober 13). Omgevingsplan Rijnhaven Oost. Alphen aan den Rijn: <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0484.OPrijnhavenoost-VA01>.
- Gemeente Alphen aan den Rijn. (2017, juli 4). Interview over Rijnhaven Oost. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Beuningen. (2016, december 20). Chw bestemmingsplan Laan 1945. Beuningen:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0209.ChwBPLaan1945-vadf>.
- Gemeente Beuningen. (2017, Juni 29). Interview over Laan1945. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Boekel. (2017, juni 26). Interview over het Buitengebied van Boekel. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Borsele. (2016, september 29). Buitengebied Borsele. Borsele:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0654.OPBGB2017-0001>.
- Gemeente Borsele. (2017, juni 28). Interview over het buitengebied van Borsele. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Den Haag. (2016, mei 24). Omgevingsplan Binckhorst. Den Haag:
http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen_p?tabFilter=JURIDISCH.
- Gemeente Dordrecht. (2017, februari 6). Chw Dordtse Kil 4. Dordrecht:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0505.BP196Dordtsekil4-2001>.
- Gemeente Eindhoven. (2015, december 15). Brainport Industries Campus (cluster 1). Eindhoven:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0772.80235-0301>.
- Gemeente Maassluis. (2017, juni 30). Interview over De Kade. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Noordwijkerhout. (2017, maart 06). Omgevingsplan Bavoterrein. Noordwijkerhout:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0576.OP201600001-0001>.
- Gemeente Oldenzaal. (2017, juni 27). Interview over de binnenstad van Oldenzaal. (D. v. Hoek, Interviewer)
- Gemeente Zaanstad. (2017, Juli 7). Interview over Nieuw Hembrug. (D. v. Hoek, Interviewer)

- Gemeente Zundert. (2015, December 11). Treeport Business Centre. Zundert:
<http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen?planidn=NL.IMRO.0879.BPBCTreeport-VO01>.
- Glavovoic, B., Saunders, W., & Becker, J. (2010). Land-use planning for natural hazards in New Zealand: the setting, barriers, 'burning issues' and priority actions. *Nat Hazards*, 54: 679 - 706.
- Gleeson, B. (2010). Devolution and State Planning Systems in Australia. *International Planning Studies*, 6:2 133-152.
- Gleeson, B., & Low, N. (2000). Revaluating Planning Rolling back Neo-liberalism in Australia. *Progress in Planning*, 53: 83-164.
- Golden, W., & Powell, P. (2000). Towards a definition of flexibility: in search of the Holy Grail? *Omega*, 28, pages 373 - 384.
- Groothuijse, F., Korse, D., & Schueler, B. (2014). Kroniek van het omgevingsrecht, De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands juristenblad*, 2514 - 2524.
- Gurran, N., Austin, P., & Whitehead, C. (2014). That sounds familiar! A decade of planning reform in Australia, England and New Zealand. *Australian Planner*, 51:2, 186 - 198.
- Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8:3, 337-355.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859): 1243-1248.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemma's of involvement in land management - Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land use Policy*, 729 -737.
- Healey, P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, p. 35-47.
- Healey, P., & Williams, R. (1993). European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. *Urban Studies*, 701 - 718.
- Kamerstuk III: Beleidsbrief Eenvoudig Beter. (2011, juni 28). Beleidsbrief Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Kamerstukken II. (2013/14 33962, 1-3). *Omgevingswet*. Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Kluis, E. d. (2012). Wabo faalt bij complexe opgaven. *Binnenlands bestuur*,
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/wabo-faalt-bij-complexe-aanvragen.3882748.lynkx>.
- Lambrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. (2010). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69:2, 113-129.
- Lubbers, H., & Zandee, R. (2014). Themabijeenkomst 'juridische aspecten organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie, succesvol'. MUAD.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2008). Memorie van Toelichting, Crisis- en herstelwet. Den Haag: Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nadin, V. (2007). The Emergence of the Spatial Planning Approach in England. *Planning Practice & Research*, 22:1, 43-62.
- Nadin, V., & Stead, D. (2012). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *The Planning Review*, 44:172, 35-47.
- Nederlandse Woordenboek. (2016). Woordenboek Nederlandse taal 2016. Den Haag. Opgehaald van Woorden.org
- Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw & ruimtelijke ordening*, 84, 2, 39-43.
- Needham, B., & Hartmann, T. (2012). *Planning by Law and Property Rights Reconsidered*. Abingdon: Ashgate Publishing.
- OmgevingswetLive. (2017, februari). Living Labs om de praktijk te testen. Deventer: <https://saxion.nl/site/index/omgevingswet>.
- Ontslakken. (2017, mei). Het ontslakken maakt de Omgevingswet werkbaar. Den Haag: <http://ontslakkengemeente.nl/?p=728>.
- Perkins, H., & Thorns, D. (2001). A decade on: reflections on the Resource Management Act 1991 and the practice of urban planning in New Zealand. *Environment and Planning*, Volume 28, pages 639 - 654.
- Philip, G. (2007). IS strategic planning for operational efficiency. *Information systems management*, 247-264.
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40 (4), pp. 446-462.
- Pirie, F. (2013). *The Anthropology of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2008). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Platform31. (2016, augustus). Inspiratiegids Verbrede reikwijdte. *voorloper van het omgevingsplan*. http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/57/46/lenM-brochure-Inspiratiegids-1451988024.pdf.
- Porter, D., & Onyach-Olaa, M. (1999). Inclusive planning and allocation for rural services. *Development in practice*, Volumen 9; 56-67.
- Priemus, H. (1996). Physical planning and public expenditure in the Netherlands. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 11(2), pp. 151-171.

- Pye, R. (1978). A formal, decision-theoretic approach to flexibility and robustness. *Communications Studies and Planning*, Vol. 29, pp. 215 - 227.
- Raad van State. (2017, mei 31). Uitspraak 201609358/1/R6. *ECLI:NL:RVS:2017:1447*. Den Haag: https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91356&summary_only=.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Belknap: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness, a restatement*. London: Harvard University Press.
- Reich, C. (1964). Individual rights and social welfare: The emerging legal issues. *The Yale Law Journal*, Vol. 74: pg: 1245.
- Rijksoverheid. (2016). Omgevingswet ook in de Eerste Kamer met ruime meerderheid aangenomen. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rondinelli, D. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative regulation*, 133 -145.
- Rosenhead, J. (1980). Planning under uncertainty: The inflexibility of Methodologies. *Operational Research Society*, 209 - 216.
- Sanders, N. (1972). *The epic of Gilgamesh*. Assyrian International News Agency.
- Savini, F. (2016). Don't blame public law: the legal articulation of certainty in Amsterdam land-use planning. *Town Planning Review*, 459-479, vol. 87.
- Schmidt, S., & Buehler, R. (2007). The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12:1, 55-75.
- Spit, T., & Zoete, P. (2015). *Planologie, Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*. Utrecht: In Planning.
- Staatsraad Advocaat-generaal. (2014, november 12). Conclusie van de Staatsraad advocaat-generaal over meldingsstelsel in APV's. Den Haag: <https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=685>.
- Steele, W., & Ruming, K. (2012). Flexibility versus certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia. *Planning Practice and Research*, 155-176.
- Timmer, W. (2011). *Het doel wel gesteld: een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*. Nijmegen: Erasmus School of Law.
- Tjepkema, M. (2012). *Tussen rechtszekerheid en flexibiliteit: contouren van het nieuwe planschaderecht*. Deventer: Kluwer.
- Tonnaer, F. (2015, maart). Flexibiliteit versus rechtszekerheid? *Presentatie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Kennisbijeenkomst bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte.
- Van Buuren, A., Driessen, P., Van Rijswijk, M., Rietveld, P., Salet, W., Spit, T., & Teisman, G. (2013). Towards Adaptive Spatial Planning for climate Change: Balancing Between Robustness and Flexibility. *Journal For European Environmental and Planning Law*, 29-53.

- Van Damme, L., Galle, M., Pen-Soetermeer, M., & Verdaas, K. (1997). Improving the performance of local land-use plans. *Environment and Planning B*, 833-844.
- Van Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & Verschoor, W. (2004). *ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Van den Broek, G., & Van der Heiden, M. (2013). *Flexibiliteitsbepalingen en planschadevergoeding: het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid*. Utrecht: Kluwer.
- Van den Broek, J. (2012). Bundeling van omgevingsrecht. *Proefschrift*. Tilburg, Zuidn Holland: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/819741/guid-d2cc3288-3c98-428f-881d-cb0033c666ee-ASSET1.0>.
- Van der Cammen, H., & De Klerk, L. (2003). *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot vinex-wijk*. Utrecht: het spectrum.
- Van der Valk, A. (1998). *De Angel in het Nederlandse planningstelsel: een studie naar de gespannen verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in de Nederlandse ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau vanaf 1900 tot heden*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Van der Valk, A. (2002). The Dutch planning experience. *Landscape and urban planning*, 201-210.
- Van Rooy, P. (2011). *Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief*. Amsterdam: Building Business .
- Van Rooy, P. (2012). *Meerwaardcreatie. Cahier gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Calff & Meischke.
- Van Rooy, P., Van Luin, A., & Dil, E. (2006). *Nederland Boven Water: praktijkboek*.
- Van Zundert, J. (1990). *Het Bestemmingsplan: Een juridisch-bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.
- VROM. (2001). *Voorontwerp voor een Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) Memorie van toelichting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2012). Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: an exploration. *Planning Practice and research*, 28:1, 141-159.
- Watson, V. (2008). Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues. *Urban Studies*, 46(11) 2259-2275.
- Weber, M. (1954). *On Law in Economy and Society (Ed. Max Rheinstein)*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Webster, C., & Lai, L. W.-C. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing spontaneous Cities (Chapter 1)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Werner, J. (2003). State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, 95 - 118.
- Wolsink, M. (2003). Reshaping the Dutch planning system: a learning process. *Environment and Planning*, volume 35, pages 705-723.