

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN IN DE STIKSTOFKRISIS

Een studie over de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het bijzonder de doorlooptijd



AUTEUR

Lynn de Munnik

UNIVERSITEIT UTRECHT

Master Spatial Planning

11-08-2023

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in de stikstofcrisis

*Een studie over de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking
van stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het
bijzonder op de doorlooptijd*

Master Thesis

11-08-2023

Lynn de Munnik (P.E.) - 2633426

Master Spatial Planning

Universiteit Utrecht

Edwin Buitelaar

Aantal woorden: 27.921

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in de stikstofcrisis”. De scriptie is geschreven in het kader van het afronden van de Master Spatial Planning aan de Universiteit Utrecht. Er is onderzoek gedaan naar de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars in de werking van stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, in het bijzonder op de doorlooptijd. Dit onderwerp is gekozen op basis van mijn interesse in het omgevingsrecht en de uitwerking hiervan in praktijk. Er is specifiek voor de stikstofwet- en regelgeving gekozen, vanwege de toegenomen aandacht in de media sinds 2019 en de vele wijzigingen die erin hebben plaatsgevonden. Daarbij was de stikstofwet- en regelgeving, evenals de stikstofonderzoeken, redelijk onbekend terrein voor mij, waardoor het mijn interesse wekte. Mijn doel was om te ontdekken hoe er in de praktijk met deze wet- en regelgeving om werd gegaan en hoe dit effect heeft op de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De scriptie is overwegend gericht op vakspecialisten die meer inzicht willen vergaren over de omgang met de stikstofwet- en regelgeving. Hierbij wordt voornamelijk gefocust op gemeenten en/of projectontwikkelaars inclusief hun adviseurs en de mogelijkheden die zij hebben om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Daarnaast richt de scriptie zich op wetenschappers die geïnteresseerd zijn in de invloed van actoren op de werking van wet- en regelgeving.

De scriptie is geschreven tussen november 2022 en augustus 2023. Het grootste deel is echter tussen maart en augustus geschreven, omdat het lang duurde voordat ik de juiste focus van het onderzoek had gevonden. Daarnaast liep ik tijdens het schrijven van mijn scriptie stage bij Sweco NL in De Bilt, een architecten- en ingenieursadviesbureau. Hier heb ik veel praktijkervaring in het ontwikkelen van bestemmingsplannen opgedaan. Ik wil graag mijn stagebegeleider Pim Verhoef bedanken voor de goede begeleiding tijdens mijn stage en de hulp bij het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast wil ik Lourens Hogenbirk en Lisanne Teunissen bedanken voor de goede hulp in het vinden van de geschikte casussen en het verwijzen naar de juiste contactpersonen.

Tot slot wil ik mijn scriptiebegeleider Edwin Buitelaar van de Universiteit Utrecht bedanken voor de goede begeleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie. Ik ben hem dankbaar voor de duidelijke feedback, het goede advies en de snelle reactietijd gedurende het gehele proces. Hierdoor was ik in staat mijn persoonlijke onderzoeks- en schrijfvaardigheden naar een hoger niveau te tillen en de scriptie binnen een redelijk termijn af te ronden.

Ik ben trots op het eindresultaat en wens u veel plezier toe tijdens het lezen van de scriptie.

Lynn de Munnik

Sleeuwijk, 11 augustus 2023

Samenvatting

De afgelopen jaren is de druk op stedelijke duurzaamheid en efficiënt ruimtegebruik toegenomen. Tegelijkertijd kampt Nederland echter met een groot woningtekort, waardoor de focus voornamelijk op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen is komen te liggen. Toch blijft hierbij de aandacht voor duurzaamheid belangrijk. De vergrote aandacht voor de stikstofdepositie van gebiedsontwikkelingen op Natura 2000-gebieden is in lijn met deze gedachte. Het juridische kader die voor de reductie van de stikstofdepositie bestaat, kent sinds de vernietiging van het Programma Aanpak Stikstof in 2019 een grote hoeveelheid aan wijzigingen (NOS, 2023c). Daardoor heeft Nederland de afgelopen vier jaar te maken gehad met een stikstofcrisis die voor maatschappelijke en politieke onrust zorgde. Uit de huidige wetenschappelijke kennis blijkt dat wijzigende, strenge, onduidelijke en/of te veel wetten en regels invloed kunnen hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen (Rey et al., 2021; Sorel et al., 2011). Dit scheidt de verwachting dat stikstofwet- en regelgeving de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan beïnvloeden. Toch is dit nog niet eerder onderzocht. Daarom beoogt het onderhavige onderzoek deze kenniskloof op te lossen. De focus ligt hierbij op de invloed die gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd kunnen hebben. Deze focus is in het licht van de huidige woningnood in Nederland van belang, omdat potentiële vertraging door stikstofwet- en regelgeving dient te worden voorkomen. Zodoende hanteert het onderzoek de volgende onderzoeksvraag: *“Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het bijzonder op de doorlooptijd?”*.

De onderzoeksvraag wordt onderzocht aan de hand van casusonderzoek naar twee geselecteerde binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Het onderzoek is uitgevoerd middels het verrichten van een literatuurstudie naar de bestaande wetenschappelijke kennis, bureauonderzoeken naar de vigerende stikstofwet- en regelgeving en de context van de casussen én het afnemen van diepte-interviews met betrokken respondenten bij de casussen. Hieruit is gebleken dat de belangrijkste knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen de vele wijzigingen, het restrictieve karakter en de onduidelijkheid zijn. Deze knelpunten leiden echter niet automatisch tot vertraging, vanwege de enige mate van vrijheid die er bestaat voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om een invulling te kunnen geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving. In de stikstofwet- en regelgeving bestaat namelijk geringe mate van bestuurlijke afwegingsruimte en enige mate van handelingsruimte. Belangrijk bij de omgang met de stikstofwet- en regelgeving blijkt het reduceren van onzekerheid en risico's tijdens de planvormingsfase, maar ook om soms wel risico's te blijven nemen. Toch toont het casusonderzoek ook aan dat gemeenten en/of projectontwikkelaars niet altijd in staat zijn de potentiële vertragende invloed van de stikstofwet- en regelgeving te voorkomen. Indien er té veel wijzigingen plaatsvinden en grote onduidelijkheid is, kan het lastig worden de negatieve gevolgen van de stikstofwet- en regelgeving te beperken. Ook is de werking van de stikstofwet- en regelgeving context- en tijdsafhankelijk, wat de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars kan beperken. Concluderend valt dus te stellen dat gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed hebben op werking van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, maar dat deze invloed door verschillende factoren belemmerd kan worden.

Deze uitkomst van het onderzoek nuanceert de bestaande wetenschappelijke kennis over de werking van wet- en regelgeving op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Het toont aan de deze werking deels afhankelijk is van de manier waarop er mee om wordt gegaan. Daarnaast is de werking ook deels context- en tijdsafhankelijk.

Het onderzoek kent ook een aantal beperkingen en kansen voor vervolgonderzoek. Het onderzoek is context- en tijdsafhankelijk door het gebruik van twee casussen en het plaatsvinden tijdens de stikstofcrisis. Ook is het mogelijk dat er een bepaalde bias van respondenten in het onderzoek zit, ondanks dat dit op verschillende manieren is getracht zo veel mogelijk te voorkomen. Daarnaast is het onderzoek gebonden aan een bepaalde tijd, omvang en focus om het behapbaar te houden. Dit laat ruimte over voor verschillende vervolgonderzoeken. Zo kan in toekomstig onderzoek meer gedetailleerd worden onderzocht hoe de stikstofreducerende methoden kunnen worden toegepast. Ook kan het onderzoek herhaald worden na nieuwe wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving of in een latere periode, waarin de stikstofcrisis meer is afgezwakt en er minder wijzigingen worden doorgevoerd. Daarnaast kan het onderzoek worden herhaald voor buitenlandse gebiedsontwikkelingen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding.....	7
1.1 Introductie en onderzoeksvragen.....	7
1.2 Begripsbepaling.....	8
1.3 De onderzoeksaanpak.....	10
1.4 Relevantie.....	12
1.5 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	14
2.1 De invloed van wet- en regelgeving op gebiedsontwikkelingen.....	14
2.1.1 Knelpunten in wet- en regelgeving.....	14
2.1.2 De knelpunten mitigeren	17
2.2 Bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte	18
2.3 Conceptueel model en hypothese	19
Hoofdstuk 3: Methoden.....	21
3.1 Casusonderzoek.....	21
3.2 Casusselectie	22
3.2.1 Hembrugterrein Zaandam en 1221 Hilversum	23
3.3 Dataverzamelmethode	24
3.4 Data-analyse methode	26
3.5 Geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en intersubjectiviteit	28
Hoofdstuk 4: Stikstofwet- en regelgeving.....	30
4.1 Wet natuurbescherming.....	30
4.2 Spoedwet aanpak stikstof	31
4.3 Wet stikstofreductie en natuurverbetering.....	32
4.4 Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering	33
4.5 Huidige ontwikkeling: Gebiedsplannen	34
Hoofdstuk 5: Casusomschrijving	35
5.1 Het Hembrugterrein – Zaandam.....	35
5.1.1 Planverloop.....	36
5.1.2 Stikstofrapportage	38
5.2 1221 – Hilversum	40
5.2.1 Planomschrijving/verloop	41
5.2.2 Stikstofrapportage	42

Hoofdstuk 6: Resultaten	45
6.1 Knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving	45
6.1.1 Obstakels per knelpunt	46
6.2 Vrijheid om een invulling te geven	52
6.2.1 Resultaten bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte	53
6.3. Succesvolle methoden om de doorlooptijd te reduceren	58
6.3.1 De succesvolle methoden	59
Hoofdstuk 7: Conclusies en discussie	62
7.1 Deelconclusies	62
7.2 Conclusie	64
7.3 Discussie	66
Referentielijst	70
Bijlages	76
Bijlage 1: Interviewvragen	76
Bijlage 2: Codeboek	80

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Introductie en onderzoeksvragen

De afgelopen jaren zijn verschillende ruimtelijke vraagstukken meer in de belangstelling komen te staan. Er is een blijvende vraag naar woningen, terwijl het bouwen ervan om verschillende redenen achterblijft. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK] (2022) stelde dat de huidige situatie om een ambitie van 100.000 nieuwe woningen per jaar vraagt. Tegelijkertijd is de druk op stedelijke duurzaamheid en efficiënt ruimtegebruik aanzienlijk toegenomen (Fu & Zhang, 2017; Naess, 2000). Ruimte is schaars geworden en de inperking van groene structuren dient zo veel mogelijk te worden tegengehouden. Daarom ligt de huidige focus op het ontwikkelen van binnenstedelijke gebieden. Zo kunnen er meer woningen worden ontwikkeld, maar blijft ook het essentiële groene buitengebied in stand.

In lijn met de wens om het groene buitengebied in stand te houden, is de recentelijk toegenomen aandacht voor het reduceren van de stikstofdepositie op Nederlandse Natura 2000-gebieden. Te veel stikstofuitstoot is schadelijk voor de in stand houding van gevoelige habitattypen in die gebieden (Aanpak Stikstof, z.d.). Daarom kent Nederland al geruime tijd een juridisch stelsel om de stikstofdepositie van onder andere woningbouw op gevoelige habitattypen zo veel mogelijk te reduceren (Natuurmonumenten, z.d.). Op 29 mei 2019 vernietigde de Raad van State echter het vigerende Programma Aanpak Stikstof [PAS], omdat zij oordeelde dat de wijze waarop de vergunningverlening tot stand kwam niet deugdelijk was (Raad van State, 2019b). Er moest zodoende een nieuwe aanpak worden ontworpen om met het stikstofprobleem om te gaan. Hiervoor werden veel wijzigingen gedaan in de bestaande stikstofwet- en regelgeving, wat leidde tot een lange politieke en maatschappelijke verhitte discussie, ook wel de stikstofcrisis genoemd (NOS, 2023c).

Op 1 januari 2020 werd de Spoedwet aanpak stikstof ingevoerd, waarmee verschillende stikstofreducerende maatregelen werden getroffen (Spoedwet aanpak stikstof, 2020). Een deel van deze maatregelen bleek ineffectief of juridisch onhoudbaar te zijn, waardoor ze kwamen te vervallen. Daarna werd per 1 juli 2021 de Wet stikstofreductie en natuurverbetering [Wsn] in werking gesteld (Wsn, 2021). Hiermee werden een aantal wijzigingen doorgevoerd in de Wet natuurbescherming en werd de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verplicht een programma op te stellen om een concrete uitwerking van de Wsn te maken. Dit programma volgde in 2022, waarmee algemene doelstellingen en maatregelen voor de stikstofreductie werden vastgelegd (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [LNV], 2022b). Provincies werden met het programma verplicht gesteld om vóór 1 juli 2023 gebiedsplannen op te stellen om de doelen en maatregelen concreet uit te werken. Middels deze vele wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving werd beoogd de reductie van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden beter te handhaven om zo een duurzaam leefklimaat te waarborgen (Aanpak Stikstof, z.d.).

Toch kan wijzigende, strenge, onduidelijke en/of te veel wet- en regelgeving volgens de bestaande wetenschappelijke literatuur een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen (Rey et al., 2021; Sorel et al., 2011). Op basis daarvan valt te veronderstellen dat stikstofwet- en regelgeving een belangrijke factor kan spelen in de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit is echter nog niet eerder onderzocht. Deze kennislacune wordt door het onderhavige onderzoek aangepakt. De focus ligt daarbij op de mogelijkheden van

gemeenten en/of projectontwikkelaars om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Zij zijn belangrijke actoren bij het opstellen van een bestemmingsplan om een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken (Or-Quest, z.d.; Verschure, 2021). Uit bestaande wetenschappelijke kennis blijkt dat wet- en regelgeving een bepaalde mate van bestuurlijke afwegingsruimte kan bieden (Omgevingsweb, z.d.). Dat wil zeggen dat decentrale overheden in staat zijn een eigen afweging te maken bij het uitvoeren van taken die hen door de wet- en regelgeving worden opgedragen. Ook kan er een bepaalde mate van handelingsruimte bestaan, die initiatiefnemers de ruimte kan bieden om een eigen invulling te geven aan de omgang met de wet- en regelgeving. Deze twee begrippen kunnen een belangrijke rol spelen bij de potentiële invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars en worden daarom toegepast in het onderhavige onderzoek.

In het licht van de focus op duurzaamheid is het van belang de stikstofdepositie van gebiedsontwikkelingen te beperken. Vanwege de huidige woningnood in Nederland is het echter essentieel dat een vertraging van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen door de stikstofwet- en regelgeving zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Zodoende is het van belang te achterhalen hoe gemeenten en/of projectontwikkelaars de werking van de stikstofwet- en regelgeving kunnen beïnvloeden. Om dit te onderzoeken wordt de volgende onderzoeksvraag gehanteerd:

Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het bijzonder op de doorlooptijd?

Om een goed antwoord te kunnen formuleren op deze onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen?
2. In hoeverre hebben gemeenten en/of projectontwikkelaars de vrijheid om een invulling te geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving?
3. Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars succesvol met de stikstofwet- en regelgeving omgaan om de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te reduceren?

1.2 Begripsbepaling

Alvorens het onderzoek te doorlopen, is het belangrijk de definities van de gehanteerde begrippen in de hoofdvraag te verduidelijken.

Gemeenten en projectontwikkelaars

Allereerst worden voor gemeenten en projectontwikkelaars de bestaande definities gebruikt, maar worden aan beide definities hun adviseurs toegevoegd. Gemeenten zijn de meest gedecentraliseerde overheidsinstanties die nationaal en provinciaal beleid uitvoeren, zelf beleid opstellen en betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkelingen die in hun gebied plaatsvinden (Overheid.nl, z.d.; Rijksoverheid, z.d.). Gemeenten toetsen bijvoorbeeld bestemmingsplannen, maar kunnen ze ook zelf opstellen. Bij het opstellen van een bestemmingsplan huren zij vaak adviseurs in. Daarom wordt met

gemeenten in het onderhavige onderzoek gemeenten en hun adviseurs aangeduid.

Projectontwikkelaars zijn de private organisaties die betrokken zijn vanaf de ontwerpfase tot aan de realisatiefase van ruimtelijke projecten (Or-Quest, z.d.). Ook projectontwikkelaars kunnen adviseurs inhuren om hen te helpen bij het opstellen van plannen voor de ontwikkeling van een gebied. Daarom wordt bij de term projectontwikkelaars tevens hun adviseurs meegenomen in het huidige onderzoek.

Stikstofwet- en regelgeving

De stikstofwet- en regelgeving betreft in het onderzoek alle wetten en regels die over stikstof gaan. De stikstofwetten zijn daarbij bindende voorschriften waarin in grote lijnen wordt uitgelegd welke regels er voor stikstof gelden (Confianza Select, 2019). De stikstofregels zijn daarentegen de concrete eisen die bij de wet horen, waarmee een gedetailleerde omschrijving van de algemene voorschriften wordt gedaan.

De doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling

Voor het onderhavige onderzoek wordt de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling gedefinieerd als ‘de tijd vanaf de tenderfase voor de ontwikkeling tot aan het definitief onherroepelijk verklaren van het bestemmingsplan’. Dit wijkt af van de gebruikelijke definitie van de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling die begint bij het opstellen van de eerste plannen en eindigt bij het beheer van de gebouwde ontwikkeling (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-d). De stikstofwet- en regelgeving speelt echter de belangrijkste rol in het bestemmingsplantraject, omdat dit het moment is waarop de beoogde totale ontwikkeling wordt getoetst aan de vigerende stikstofwet- en regelgeving (Gemeente Eersel, 2021). Daarom is er voor gekozen de doorlooptijd te definiëren aan de hand van het bestemmingsplantraject. Belangrijk hierbij is dat het bestemmingsplantraject en de bestemmingsplanprocedure verschillende definities omvatten. De laatstgenoemde begint pas bij de formele inlichting van gemeenten over een wijziging van het bestemmingsplan (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-c). Dit omvat niet de eerste ideeën en haalbaarheidsstudies over stikstof, terwijl deze wel belangrijk zijn voor het onderzoek.

Voor het onderzoek is het ook van belang te bepalen wat een ‘normale doorlooptijd’ van een bestemmingsplantraject is. Volgens Verschure (2021) kan het proces van het opstellen van een bestemmingsplan tot aan het onherroepelijk vaststellen doorgaans 52 weken duren. De formele procedures nemen in ieder geval 30 weken in beslag, maar kunnen langer duren in het geval van een beroep. Daarnaast wordt er doorgaans 32 weken vanaf de uitvraag tot aan het indienen van het definitief ontwerp gerekend. Dit termijn kan afwijken op basis van de grootte en complexiteit van de ontwikkeling, maar ook op basis van de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Verschure, 2021). De opdrachtgever van het opstellen van een bestemmingsplan betreft doorgaans de gemeente en/of een projectontwikkelaar, terwijl de opdrachtnemer vaak een adviesbureau is. Dit komt in beide casussen van het onderzoek naar voren.

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen

Het onderzoek definieert een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling als ‘het proces waarbij een ruimtelijke transformatie, deels residentieel van aard, wordt voorbereid en tot stand wordt gebracht voor een bepaalde binnenstedelijke locatie met een voormalig industrieel of commercieel gebruik, waarvan de gronden al minimaal een jaar niet optimaal worden gebruikt’. Deze definitie is een combinatie van de definities van de Nederlandse term ‘gebiedsontwikkeling’ en de Engelse term ‘brownfield development’.

Sorel et al. (2011) definiëren de Nederlandse term ‘gebiedsontwikkeling’ als *“het proces waarbij voor een bepaalde locatie een ruimtelijke transformatie (of reconstructie) wordt voorbereid en tot stand wordt gebracht”* (p. 9). Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen betekent dit dat de locatie binnen de bestaande contouren van de infrastructuur en bebouwing van de stad ligt (Loo et al., 2017). De locatie hoeft niet per se gelegen te zijn in het centrum van de stad, maar kan ook aan de randen van de stad liggen. Er worden daarnaast bij de term niet veel eisen gesteld aan de kenmerken van de ontwikkeling. Dit is bij de Engels term ‘brownfield development’ wel het geval, waarbij eisen worden gesteld aan het voormalige, huidige en toekomstige gebruik van het gebied. Zo definiëren Loo et al. (2017) een ‘Brownfield development’ als *“het intensievere gebruik van een locatie, die leeg kan staan tussen gebouwen of eerder bewoond is, maar beschikbaar komt door herontwikkeling, met bestaande infrastructuur zoals stroom, water, riolering, transport en telecommunicatie”* (p.38). Andere wetenschappers halen juist de mogelijke nadelen aan van verontreinigde gronden door voormalig industrieel of commercieel gebruik (Adams et al., 2010; De Sousa, 2000). Zapata-Diomedes et al. (2019) definieert een brownfield development als een *“typische residentiële ontwikkeling van eerder gebruikte grond die zich binnen een bestaand stedelijk gebied bevindt”* (p.2). Daarmee spreken zij dus specifiek over een ontwikkeling van residentiële aard. Tot slot leggen Rey et al. (2021) de focus op de omvang van de gronden die ontwikkeld worden en de lengte van het onbenutten van het terrein. Zij stellen dat het terrein minimaal 5.000 m² groot moet zijn en minstens een jaar onbenut moet zijn.

Het onderhavige onderzoek combineert deze definities vanwege verschillende redenen. Gezien de huidige woningnood is het relevant om te kijken naar locaties die voor lange tijd onbenut zijn geweest en (deels) residentiële ontwikkeld worden. Dit soort ontwikkelingen in binnenstedelijke gebieden leveren een belangrijke bijdrage aan het aanpakken van de woningnood en behouden tegelijkertijd de groene contouren van de stad. Daarnaast maakt het voormalige industriële of commerciële gebruik van het gebied en de beoogde residentiële ontwikkeling ervan een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk.

1.3 De onderzoeks aanpak

Om de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van stikstofwet- en regelgeving te onderzoeken, worden twee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen tot in detail onderzocht. Dit betreft de ontwikkeling van het Hembrugterrein en van 1221 in Hilversum. Deze casussen komen op belangrijke kenmerken overeen, maar verschillen op de vertragende werking die de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling heeft gehad. Met dit contrast wordt beoogd zo goed mogelijk de rol van gemeenten en/of projectontwikkelaars in de invloed van stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te kunnen onderzoeken. Het onderzoeksproces dat is doorlopen, is in Figuur 1 weergegeven.

Om een theoretische basis te leggen voor het onderzoek, is aangevangen met het verrichten van literatuuronderzoek naar de invloed van wet- en regelgeving op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Ook is er literatuuronderzoek verricht naar de bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte in wet- en regelgeving. Voor beide onderzoeken zijn relevante wetenschappelijke artikelen geanalyseerd en samengevat. Deze theoretische basis toont de achterliggende assumpties

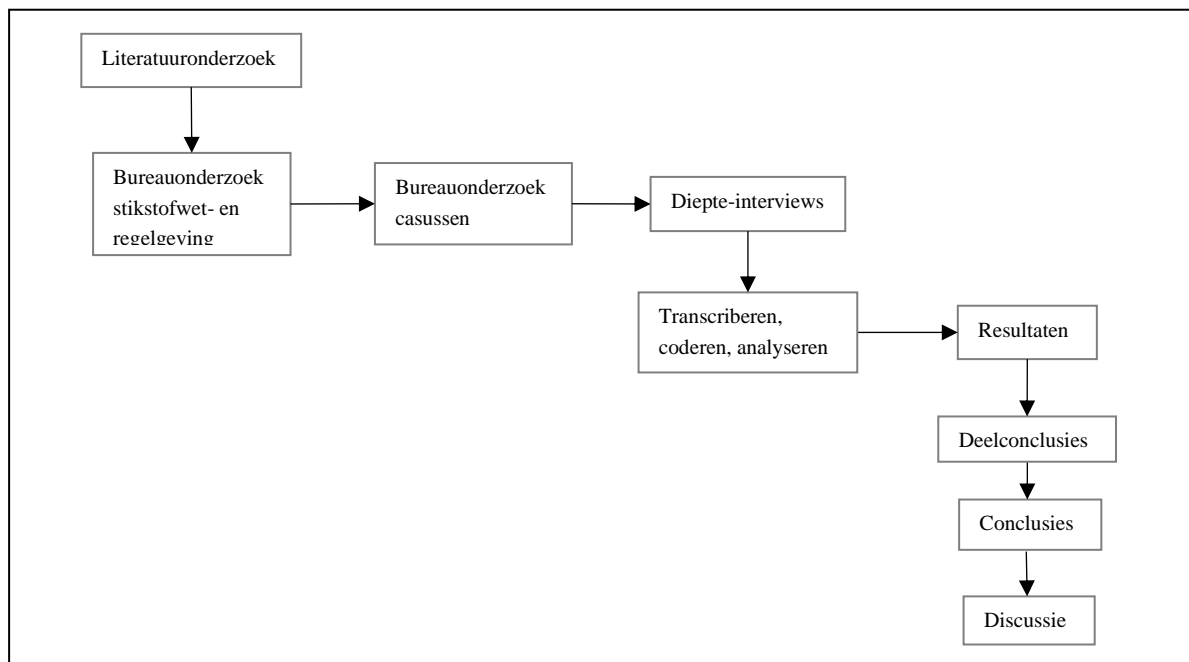
waarop het onderzoek is gebaseerd en de lacunes die er bestaan in de wetenschappelijke kennis over de invloed van stikstofwet- en regelgeving.

Vervolgens is er bureauonderzoek verricht naar de huidige Nederlandse stikstofwetten en -regels, hun beoogde effect en hun betekenis in de praktijk. Daarmee is getracht de context van het onderzoek te verhelderen en de uitgangspunten voor het onderzoek te schetsen. Deze uitgangspunten vormen de eerste basis voor het onderzoek naar de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van de stikstofwet- en regelgeving. Daarnaast is er bureauonderzoek verricht naar de twee geselecteerde casussen om de context te schetsen. Hiervoor zijn de bestemmingsplanprocedures en stikstofrapportages geanalyseerd. Zo is er beoogd een eerste inzicht te krijgen in de stikstofprocessen van de casussen en in de potentiële invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars. De inzichten uit beide bureauonderzoeken zijn vervolgens meegenomen in het formuleren van de interviewvragen, om zo goed mogelijk alle relevante onderwerpen aan bod te laten komen.

De diepte-interviews zijn afgenomen met respondenten die betrokken waren bij de casussen en relevant zijn voor het onderzoek. Middels de interviews zijn diepgaande inzichten in de stikstofprocessen van de casussen verkregen en de redenen voor gemaakte keuzes achterhaald. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. De verkregen inzichten uit de interviews zijn gecombineerd met de inzichten uit de bureauonderzoeken om gedetailleerde antwoorden op de deelvragen te kunnen formuleren. Aan de hand van de deelconclusies is uiteindelijk de onderzoeksvraag van het onderzoek beantwoord in de conclusie. Hierop wordt afsluitend gereflecteerd middels een discussie.

Figuur 1

Schematische weergave van de onderzoeksaanpak



1.4 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

De invloed van wet- en regelgeving op gebiedsontwikkeling is een veel besproken onderwerp in de wetenschappelijke literatuur. Rey et al. (2021) stellen dat wetten en regels ontoereikend, conflicterend, te streng of te veranderlijk kunnen zijn voor gebiedsontwikkelingen. Ook kan de onduidelijkheid in wet- en regelgeving leiden tot onzekerheid bij gebiedsontwikkelingen (Williams & Dair, 2007). Het kan ontwikkelingen vertragen of zelfs onmogelijk maken. Sorel et al. (2011) stellen dat wijzigende, strenge en een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten en regels invloed kunnen hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Al met al blijkt uit de bestaande wetenschappelijke kennis dus dat wijzigende, strenge, onduidelijke en/of te veel wetten en regels de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de stikstofcrisis en de wijzigende stikstofwet- en regelgeving een uitvoerig besproken onderwerp in juridische, wetenschappelijke en maatschappelijke discussies (Berkouwer & Collignon, 2022; Mendelts, 2020; NOS, 2023c; Blokhuis, 2020; Van Velzen-de Boer, 2021).

Op basis van deze verschillende wetenschappelijke kennis kan verondersteld worden dat stikstofwet- en regelgeving de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen negatief kan beïnvloeden. Er is echter nog geen wetenschappelijk onderzoek dat deze veronderstelling zou kunnen bevestigen. Het onderhavige onderzoek beoogt daarom deze bestaande theoretische onderzoekslacune in de wetenschappelijke literatuur op te vullen, door de causale verbanden achter de werking van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te onderzoeken. Daarvoor ligt de focus op de invloed die gemeenten en/of projectontwikkelaars kunnen hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving.

Op voorhand bestaan er verschillende publicaties over de methodes om in de praktijk om te gaan met de stikstofwet- en regelgeving en om de stikstofuitstoot in een ontwikkeling te reduceren (Berkouwer & Collignon, 2022; Mendelts, 2020; Van Velzen-de Boer, 2021). Het is echter niet diepgaand onderzocht hoe gemeenten en/of projectontwikkelaars in staat zijn de werking van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden. Het onderhavige onderzoek beoogt daarom deze bestaande hiaat in de wetenschappelijke kennis op te lossen. Hiervoor wordt er gebruik gemaakt van de bestaande wetenschappelijke kennis over de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte in wet- en regelgeving. Deze twee begrippen zijn belangrijk om te bepalen hoeveel ruimte gemeenten en/of projectontwikkelaars hebben om met de wet- en regelgeving om te gaan (Omgevingsweb, z.d.). Door te onderzoeken wat de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars is op de werking van de stikstofwet- en regelgeving kan de bestaande wetenschappelijke kennis worden aangevuld, genuanceerd of weerlegd. Ook kan er een nieuwe theorie worden opgesteld over de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars bij wet- en regelgeving.

Het onderhavige onderzoek pakt met deze verschillende invalshoeken dus zowel een theoretische onderzoekslacune als een bestaande kenniskloof aan, waardoor het een belangrijke bijdrage levert aan de wetenschappelijke kennis (Miles, 2017). Hierom wordt het onderzoek wetenschappelijk relevant geacht.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek beoogt naast een wetenschappelijke ook een maatschappelijke bijdrage te leveren. De stikstofcrisis heeft tot veel maatschappelijke discussies geleid (NOS, 2023c). Daarnaast is duurzaamheid de afgelopen jaren centraal komen te staan in ruimtelijke ontwikkelingen en ligt de focus op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen (Fu & Zhang, 2017). Het beperken van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is in lijn met de duurzaamheidsgedachte. Toch kunnen de wijzigende, strenge, onduidelijke en/of een groot aantal stikstofwetten en -regels tijdens de stikstofcrisis negatieve gevolgen hebben voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Het is essentieel die negatieve gevolgen in te perken met het oog op de huidige woningnood in Nederland (Ministerie van BZK, 2022). Het onderhavige onderzoek beoogt daarom meer inzicht te kunnen leveren in de potentiële negatieve invloed die de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan hebben. Daarbij tracht het onderzoek met de focus op de rol van gemeente en/of projectontwikkelaars inzichten en aanbevelingen te kunnen geven over het beperken van de potentiële vertragende invloed van de stikstofwet- en regelgeving. Daarmee beoogt het onderzoek bij te dragen aan het aanpakken van de woningnood.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het onderwerp ingeleid, waarbij de aanleiding en doel- en vraagstelling zijn behandeld. Ook zijn de belangrijke begrippen gedefinieerd, is de onderzoeksaanpak doorlopen en is de relevantie van het onderzoek behandeld. In het volgende hoofdstuk komt het theoretisch kader aan bod, waarbij alle relevante literatuur omtrent de invloed van wet- en regelgeving uiteen wordt gezet. Er wordt daarbij aandacht besteed aan de invloed van wet- en regelgeving op de doorlooptijd en aan de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte. Ook wordt aan het einde van dit hoofdstuk het conceptueel model getoond en de hypothese besproken.

In hoofdstuk 3 wordt de methodiek van het onderzoek beschreven, waarbij er wordt ingegaan op het casuonderzoek, de casusselectie, de dataverzamelingsmethoden en de data-analysemethoden. Tot slot wordt gereflecteerd op de geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en intersubjectiviteit van de onderzoeksmethode. Hoofdstuk 4 betreft het bureauonderzoek naar de stikstofwet- en regelgeving die vigerend zijn in Nederland. Hierin komen de stikstofwetten en -regels, hun beoogde effect en hun betekenis in de praktijk aan bod. Daarna wordt in hoofdstuk 5 het bureauonderzoek naar de twee geselecteerde casussen besproken. Hierin worden de context en stikstofonderzoeken van de twee geselecteerde casussen behandeld.

In hoofdstuk 6 komen de gecombineerde resultaten van de bureauonderzoeken en diepte-interviews aan bod. De resultaten worden besproken aan de hand van drie onderwerpen die overeenkomstig zijn met de drie deelvragen van het onderzoek. Op basis van deze resultaten worden in hoofdstuk 7 de drie deelvragen beantwoord, waarna een conclusie op de onderzoeksvraag volgt. Het hoofdstuk sluit af met een discussie waarin de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties en de beperkingen van het onderzoek worden besproken. Ook worden er potentiële toekomstige onderzoeksrichtingen benoemd. Na de hoofdstukken volgen de referentielijst en bijlages.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt middels het samenvatten en verbinden van bestaande wetenschappelijke literatuur een wetenschappelijke basis gelegd voor het onderhavige onderzoek. Allereerst wordt de wetenschappelijke kennis betreffende knelpunten bij wet- en regelgeving uitgezet. Hierbij wordt besproken hoe de knelpunten de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen kunnen beïnvloeden. Aansluitende komt de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte bij wet- en regelgeving aan bod. Daarna volgt het conceptueel model en de hypothese van het onderzoek.

2.1 De invloed van wet- en regelgeving op gebiedsontwikkelingen

Veel landen kennen een uitgebreid stelsel aan wet- en regelgeving over alle veranderingen die er in de ruimtelijke omgeving plaats kunnen vinden. Deze wetten en regels zijn noodzakelijk om de veiligheid en zekerheid van burgers te waarborgen (Rey et al., 2021). Ze geven aan wat de samenleving belangrijk vindt voor een gezonde en veilige manier van leven. Middels restricties en verplichtingen vormen ze de ruimtelijke ontwikkelingen. De wet- en regelgeving over luchtkwaliteit waarborgt bijvoorbeeld een gezond leefklimaat om gezondheidsrisico's te verminderen (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-b). De omgevingsrechtelijke wetten en regels hebben zodoende een faciliterende rol. Ze faciliteren het welzijn en de veiligheid van de samenleving (Rey et al., 2021). Daarnaast heeft de omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving ook een sturende en beperkende rol. In de Wet geluidhinder is bijvoorbeeld de maximale toegestane geluidsoverlast voor gevoelige functies, zoals wonen, vastgelegd (Wet geluidhinder, 2017). Hiermee worden de mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkelingen gelimiteerd. Wet- en regelgeving kan daardoor nadelige gevolgen hebben voor gebiedsontwikkelingen, ondanks dat dit ten gunste komt van het welzijn van de samenleving.

2.1.1 Knelpunten in wet- en regelgeving

In de bestaande wetenschappelijke literatuur worden een aantal knelpunten in wet- en regelgeving aangewezen die de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen kunnen verlengen. Uit onderzoek van Sorel et al. (2011) blijkt dat een grote hoeveelheid, restrictief karakter en/of vele wijzigingen in omgevingsrechtelijke wetten en regels kunnen leiden tot vertragingen bij gebiedsontwikkelingen. Daarnaast benadrukken Williams en Dair (2007) en Rey et al. (2021) dat onduidelijke wet- en regelgeving tot veel onzekerheid kan leiden voor gebiedsontwikkelingen, waardoor ze een vertragend effect kunnen hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Deze vier knelpunten, wijzigende, strenge, onduidelijke en een groot aantal wetten en regels, worden in deze paragraaf in meer detail besproken.

Wijzigende wet- en regelgeving

Allereerst kunnen *vele wijzigingen* in wetten en regels een belangrijk knelpunt vormen voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen (Sorel et al., 2011). Gezien de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen, kunnen wetten en regels in de loop van het proces gewijzigd worden (Rey et al., 2021). Dit is voornamelijk een probleem binnen de ontwerpfasen van een project, omdat het plan dan nog niet getoetst en vastgesteld is aan de hand van bestaande wet- en regelgeving (Gemeente Eersel, 2021). De wet- en regelgeving kan gedurende het planvormingsproces wijzigen doordat ze worden vervangen, bijgesteld of aangevuld. Daardoor kan het zijn dat de beoogde ontwikkeling aan

andere of extra eisen moet voldoen dan origineel op was geanticipeerd. In dat geval zijn initiatiefnemers gedwongen tot het bijschaven of aanpassen van hun plannen, wat een nadelige invloed kan hebben op de doorlooptijd van een ontwikkeling (Sorel et al., 2011).

Aanvullend kan niet alleen wet- en regelgeving wijzigen, maar kan ook jurisprudentie leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving. Een goed voorbeeld hierbij is de jurisprudentie betreffende de drift van gewassenbestrijdingsmiddelen (Jennissen, 2022). Dit betreft het verwaaien van stoffen die op gewassen worden gespoten. Vóór 2017 diende enkel rekening gehouden te worden met de bestaande situatie en de huidige functie van omliggende percelen voor het realiseren van gevoelige objecten waaronder woningen. Na een uitspraak van de Raad van State in 2017 dient er tegenwoordig rekening te worden gehouden met het optimale planologische gebruik van omliggende percelen. Dit betekent dat binnen 50 meter van ieder perceel met een agrarische bestemming geen gevoelige functies ontwikkeld mogen worden. Door deze wijziging zijn enkele plannen onderuitgegaan bij de Raad van State (Jennissen, 2022). Ook is het onduidelijk welke maatregelen precies zijn toegestaan om de afstand die gewaarborgd moet worden te kunnen verkleinen. Daarom kunnen initiatiefnemers er voor kiezen te wachten op nieuwe gerechtelijke uitspraken die de mogelijkheden verduidelijken.

De vele wijzigingen in de wet- en regelgeving en de jurisprudentie gaan de rol van wet- en regelgeving om duidelijkheid en stabiliteit te creëren tegen (Moroni et al., 2020). Te veel wijzigingen creëren onduidelijkheid en onzekerheid die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling. Initiatiefnemers kunnen door de onzekerheid een afwachtende houding aannemen en/of risicoavers handelen, waardoor zij suboptimale keuzes kunnen nemen ten koste van de doorlooptijd. Ook op deze manier kan dus een groot aantal wijzigingen in de wet- en regelgeving een knelpunt vormen voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling.

Restrictieve wet- en regelgeving

Ten tweede kan het *restrictieve karakter* van omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving een knelpunt vormen voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling of de ontwikkeling zelfs onmogelijk maken (Rey et al., 2021; Sorel et al., 2011). De omgevingsrechtelijke wetten en regels kunnen strenge eisen stellen door bijvoorbeeld een harde en eenduidige norm te hanteren. Deze norm vormt de randvoorwaarde van een gebiedsontwikkeling, omdat er binnen de randvoorwaarde ontwikkeld moet worden (Sorel et al., 2011). Het kan een uitdaging zijn voor initiatiefnemers om aan de harde norm te voldoen. Toch zijn hiervoor vaak allerlei inventieve maatregelen. Een simpel voorbeeld hierbij is de wet- en regelgeving over geluidsoverlast. Hierin wordt een harde geluidsgrens gesteld waarbinnen geen gevoelige functies gebouwd mogen worden (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-a). Initiatiefnemers die binnen gebieden met een te hoge geluidsoverlast willen ontwikkelen, dienen reducerende maatregelen te treffen. Dit kan bijvoorbeeld door het aanleggen van een geluidswal of door ander materiaal te gebruiken in de gebouwen. Door middel van deze maatregelen kan aan de harde norm van de wet- en regelgeving worden voldaan.

Het vinden van de juiste maatregelen en ze ontwikkelen kan echter wel tijd kosten. Ook kunnen ze hoge kosten met zich mee brengen. Dit kan ten koste gaan van de doorlooptijd of de haalbaarheid van een plan (Calder, 2017; Sorel et al., 2011). Te strenge wet- en regelgeving kan daardoor zelfs het aantal mogelijke gebiedsontwikkelingen reduceren (Wu & Cho, 2007). Toch hoeft strenge wet- en regelgeving niet altijd een vertragende invloed te hebben op gebiedsontwikkelingen. De benodigde

maatregelen kunnen bekend zijn of snel gevonden worden. Daarbij is het belangrijk te erkennen dat strenge wet- en regelgeving een belangrijke functie vervult door het waarborgen van het maatschappelijke welzijn (Sorel et al., 2011; Rey et al., 2021).

Onduidelijke wet- en regelgeving

Naast onduidelijkheid die ontstaat door wijzigingen in de wet- en regelgeving, wordt ook de *onduidelijkheid* die kan bestaan over wetten en regels zelf als knelpunt beschouwd. De inhoud van specifieke wet- en regelgeving kan bijvoorbeeld onduidelijk zijn wanneer concrete eisen aan de regels ontbreken en de regels vatbaar zijn voor interpretatie. Dit is volgens Williams en Dair (2007) bijvoorbeeld het geval bij bepaalde duurzaamheidswet- en regelgeving. De definitie van duurzaamheid is niet eenduidig en daardoor vatbaar voor interpretatie. Ook kan het onduidelijk zijn welke aspecten binnen de verschillende fases van het planproces duurzaam moeten zijn; de aanlegfase of de gebruiksfase. Daarnaast kan wet- en regelgeving onduidelijk zijn indien ze te complex zijn (Moroni et al., 2020). Complexe regels bevatten veel details, technisch taalgebruik, overlapping met andere regels en zijn moeilijk ondubbelzinnig toe te passen. Het laatstgenoemde kan het inschatten van de toegestane maatregelen onder een bepaalde regel bemoeilijken. Er dient hierbij vaak rekening te worden gehouden met veel verschillende aspecten om aan een bepaalde regel te voldoen.

De onduidelijkheid in wet- en regelgeving kan tot onzekerheid leiden (Moroni et al., 2020). Het kan ervoor zorgen dat initiatiefnemers bepaalde keuzes nemen om risico's te voorkomen die wellicht niet aanwezig zijn. Dit kan om het niet toepassen van een maatregel gaan of het uitstellen van een bepaalde ontwikkeling. Anderzijds kan een maatregel wél worden toegepast in een bestemmingsplan, terwijl tijdens de procedure blijkt dat deze niet toegepast mag worden. De aanpassingen die dan nodig zijn, kunnen vertraging opleveren in het bestemmingsplantraject. Op deze wijze kan onduidelijkheid in wet- en regelgeving een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling.

Groot aantal wetten en regels

Tot slot kan een *groot aantal* omgevingsrechtelijke wetten en regels een knelpunt vormen bij de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Het omgevingsrecht kent een groot scala aan wetten en regels om de maatschappelijke belangen te waarborgen in ruimtelijke plannen. Het bestaat uit het recht van de ruimtelijke ordening, het natuurrecht, het milieurecht en het waterrecht (Sorel et al., 2011). Binnen deze verschillende vormen is een groot scala aan wetten en regels opgenomen over allerlei verschillende milieuaspecten. Er bestaan bijvoorbeeld wetten over geluidhinder, luchtkwaliteit, archeologie, flora en fauna, externe veiligheid, water, lichthinder, geurhinder, cultuurhistorie en (bodem) trillingen (Sorel et al., 2011). Die wetten worden vervolgens verder uitgewerkt en geconcretiseerd door middel van regels binnen provinciale verordeningen en bestemmingsplannen. Met al deze verschillende wetten en regels moet bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening worden gehouden. Indien partijen zich namelijk ontevreden stellen over bijvoorbeeld een specifiek milieuaspect, kunnen zij zienswijzen of bezwaren indienen. Wanneer de zienswijzen of bezwaren gegrond worden verklaard, kunnen aanpassingen in het bestemmingsplan worden vereist (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-c). Dit kan leiden tot extra tijd voor de initiatiefnemer en kan potentieel vertraging veroorzaken voor het bestemmingsplantraject. In het ergste geval kan het zelfs leiden tot

een vernietiging van het bestemmingsplan. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling.

Daarom is het noodzaak om tijdens de planvormingsfase van een bestemmingsplanwijziging al rekening te houden met al deze eisen (Sorel et al., 2011). Dit kost echter tijd, omdat er onderzoek verricht moet worden door verschillende specialisten naar alle milieuaspecten. Deze onderzoeken kosten vaak veel tijd en kunnen bij tegenvallende uitkomsten om de toepassing van maatregelen vragen. In dat geval kan het een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van een bestemmingsplan. Een voorbeeld hierbij is het verplichte bodemonderzoek. Dit speelt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een voormalig industrieel en/of commercieel gebruik vaak een rol, vanwege de vervuiling van de bodem (Green, 2018). Ontwikkelaars zijn verplicht vervuilde gronden te saneren bij gebiedsontwikkelingen, om zo een gezond leefklimaat voor de toekomstige gebruikers en bewoners te faciliteren. Toch kost een bodemonderzoek veel tijd en kunnen eventuele aanvullende onderzoeken nodig zijn die nog meer tijd kosten. Op die wijze kunnen de vele wetten en regels en bijbehorende onderzoeken een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen.

Daarnaast kan een groot aantal wetten en regels een knelpunt vormen voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen, doordat ze tot onduidelijkheid en onzekerheid kunnen leiden. Moroni et al. (2020) stellen dat *“Hoe meer regels er bijvoorbeeld zijn in een bepaald systeem, hoe waarschijnlijker het is dat ze met elkaar interfereren of met elkaar in conflict komen, waardoor het systeem nog gecompliceerder wordt.”* (p.324). Daardoor kunnen wetten en regels onderling strijdig zijn en tot verwarring en onduidelijkheid leiden (Rey et al., 2021). Deze onduidelijkheid zorgt voor onzekerheid voor initiatiefnemers om met de wet- en regelgeving om te gaan. Het kan onzeker zijn wat er precies mogelijk is onder bepaalde wet- en regelgeving, waardoor eventuele vertragende keuzes kunnen worden gemaakt. Anderzijds kunnen initiatiefnemers risico's worden door de onzekerheid en maatregelen treffen die wellicht onnodig zijn. Op deze wijze kan een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten en regels dus ook een knelpunt vormen voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen.

2.1.2 De knelpunten mitigeren

Wijzigende, strenge, onduidelijke en/of een groot aantal wetten en regels kunnen dus een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Toch kunnen gemeenten en projectontwikkelaars door creatieve oplossingen en goed overleg met beleidsmakers proberen de doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling te beperken (Rey et al., 2019). Ook is zorgvuldig overleg met de verschillende belanghebbenden en het hanteren van maatwerk belangrijk voor het voorkomen van obstakels in het ontwikkelproces. Daarbij moet het belang van de wet- en regelgeving niet vergeten worden. Het is voor het welzijn en de tevredenheid van de maatschappij belangrijk dat gebiedsontwikkelingen voldoen aan de eisen die worden gesteld door wet- en regelgeving (Rey et al., 2019). De wetenschappelijke literatuur benadrukt echter dat wijzigende, strenge, onduidelijke en/of een groot aantal wetten en regels negatieve gevolgen kunnen hebben voor gebiedsontwikkelingen. Een voorbeeld van een huidige ontwikkeling die beoogd deze knelpunten tegen te gaan is de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 (Rijksoverheid, 2023). De Omgevingswet bundelt 26 wetten en een groot scala aan regels en voorschriften over de fysieke leefomgeving. Hiermee worden bestaande

wetten en regels overzichtelijk samengevoegd, gestroomlijnd en geharmoniseerd om een betere integrale aanpak voor de maatschappelijke uitdagingen omtrent woningbouw en duurzaamheid te faciliteren (Rijksoverheid, 2023). Daarmee wordt het knelpunt van te veel wetten en regels beoogd tegen te gaan.

2.2 Bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte

Een belangrijke factor voor de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van wet- en regelgeving, is de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en de handelingsruimte die er kan bestaan binnen wetten en regels. Er kan bestuurlijke afwegingsruimte bestaan voor decentrale overheden en handelingsruimte voor initiatiefnemers van een ontwikkeling. Bestuurlijke afwegingsruimte kan dus enkel bestaan voor publieke instanties, terwijl handelingsruimte voor zowel private als publieke partijen kan bestaan indien zij de initiatiefnemer zijn. Beide begrippen worden in deze paragraaf uitgelegd.

Bestuurlijke afwegingsruimte betreft “*de afwegingsruimte die regels bieden aan bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden*” (Omgevingsweb, z.d., definities). Decentrale overheden, zoals gemeenten, kunnen bij het opstellen van hun beleid in staat zijn een eigen afweging te maken betreffende de vigerende landelijk wet- en regelgeving. De mate waarin zij hiertoe in staat zijn, bepaalt de omvang van de bestuurlijke afwegingsruimte. Het is dus mogelijk dat bij een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte de geldende regels per gemeente of provincie kunnen verschillen. De gemaakte keuzes door de decentrale overheid dienen echter wel te voldoen aan het gestelde juridische kader en dienen goed onderbouwd te worden. Daarbij moet er worden voldaan aan de algemene beginselen van een behoorlijk bestuur. Een voorbeeld van bestuurlijke afwegingsruimte is de afwegingsruimte die er bestaat in de Omgevingswet die op 1 januari 2024 wordt ingevoerd. Er is binnen de omgevingswet veel aandacht voor flexibiliteit en voor gebiedsgericht en individueel maatwerk (Omgevingsweb, z.d.; Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] 2019). Zo wordt door de rijksoverheid een standaardnorm en een brandbreedte gesteld voor bepaalde ruimtelijke wet- en regelgeving, waarbinnen decentrale overheden zelf kwaliteitsnormen kunnen opstellen voor milieuaspecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Deze kwaliteitsnormen kunnen de decentrale overheden in overleg met ondernemers en inwoners per gebied bepalen (VNG, 2019).

De mate van bestuurlijke afwegingsruimte in wet- en regelgeving wordt deels bepaald door een getrappt karakter van de wet- en regelgeving. Getrapte wetten en regels zijn niet direct van toepassing op burgers en bedrijven, maar vereisen een tussenkomst van een overheidsinstantie (Stevens & Koops, 2021). Binnen het omgevingsrechtelijke kader betreft dit dus de wet- en regelgeving die door de rijksoverheid is opgesteld en door provincies en/of gemeenten verder uitgewerkt moeten worden. Getrapte wet- en regelgeving kan dus bestuurlijke afwegingsruimte bieden.

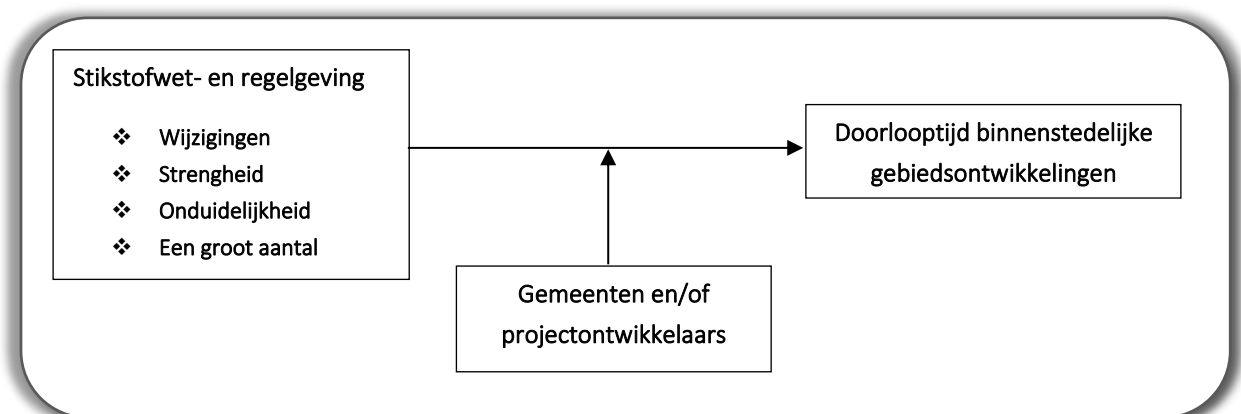
Naast bestuurlijke afwegingsruimte is ook de **handelingsruimte** in wet- en regelgeving belangrijk. Dit betreft de ruimte die wet- en regelgeving biedt aan initiatiefnemers om met de wetten en regels om te gaan bij hun activiteiten (Omgevingsweb, z.d.). Initiatiefnemers kunnen in het geval van gebiedsontwikkelingen projectontwikkelaars en/of gemeenten betreffen. De mate van handelingsruimte in de vigerende wet- en regelgeving bepaalt of zij bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestemmingsplan op een eigen manier om kunnen gaan met de gestelde wetten en regels. Ter illustratie stelt de wet- en regelgeving omtrent geluidhinder een maximale toegestane geluidsoverlast per type functie en per tijdstip (Wet geluidhinder, 2017). Initiatiefnemers moeten voldoen aan deze maximale toegestane waarde, maar kunnen een eigen invulling geven aan de middelen om onder deze waarde te blijven. Zij kunnen bijvoorbeeld een geluidsmuur bouwen of andere maatregelen nemen om de geluidsoverlast te reduceren. Op die wijze hebben zij dus de ruimte om op een eigen manier om te gaan met de gestelde regels, waarmee er binnen het milieuaspect geluidhinder enige handelingsruimte bestaat voor initiatiefnemers.

2.3 Conceptueel model en hypothese

Uit de bestaande wetenschappelijke kennis blijkt dus dat wijzigende, strenge, onduidelijke en/of een groot aantal wetten en regels de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen nadelig kunnen beïnvloeden. Hiermee is een wetenschappelijke basis gelegd voor het onderhavige onderzoek, die gebruikt kan worden in het opstellen van een conceptueel model. Zoals in paragraaf 1.1 is vermeld, hanteert het onderzoek de volgende onderzoeksvraag: *“Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het bijzonder op de doorlooptijd?”*. Om deze onderzoeksvraag visueel inzichtelijk te maken, is in Figuur 2 het bijbehorende conceptueel model weergegeven.

Figuur 2

Conceptueel model



Uit de bestaande wetenschappelijke kennis blijkt dat wijzigingen, strengheid, onduidelijkheid en een groot aantal knelpunten vormen bij wet- en regelgeving voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling. Dit wordt getest voor de stikstofwet- en regelgeving bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Hiervoor wordt onderzocht welke knelpunten uit de literatuur in de stikstofwet- en regelgeving naar voren komen en hoe deze de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen beïnvloeden. De éénrichtingspijl die loopt van de stikstofwet- en regelgeving naar de doorlooptijd in het model, representeert dit onderzoek. Op deze pijl is een éénrichtingspijl weergegeven vanaf gemeenten en/of projectontwikkelaars. Dit representeert de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van de stikstofwet- en regelgeving. Deze invloed wordt onderzocht om te kunnen bepalen hoe gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed kunnen hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving en of zij een eventueel vertragend effect kunnen voorkomen.

Op basis van de bestaande wetenschappelijke kennis in paragraaf 2.1 en 2.2, kan een hypothese bij de onderzoeksvraag worden opgesteld. De hypothese van het onderzoek luidt *“gemeenten en/of projectontwikkelaars kunnen een vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen tegen gaan”*. De verwachting is dat de stikstofwet- en regelgeving meerdere kenmerken uit de theorie bevat, waardoor het een vertragende werking van de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan hebben. De verwachting is echter ook dat gemeenten en projectontwikkelaars in staat zijn deze vertragende werking tegen te gaan, indien er bestuurlijke afwegingsruimte en/of handelingsruimte in de stikstofwet- en regelgeving bestaat. In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe de onderzoeksvraag en hypothese zijn onderzocht.

Hoofdstuk 3: Methoden

In dit hoofdstuk komen de kenmerken van het onderzoek aan bod en worden de onderzoeksmethodes besproken. Op deze wijze wordt uiteengezet op welke manier het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 Casusonderzoek

Zoals vermeld in paragraaf 1.1, wordt de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen onderzocht, waarbij de nadruk ligt op de doorlooptijd. Om deze invloed te onderzoeken, kan het beste in detail worden gekeken naar twee vergelijkbare casussen die onder hetzelfde regime vallen, maar verschillen in het vertragende effect van de stikstofwet- en regelgeving op de ontwikkeling. Door de casussen op zoveel mogelijk overige kenmerken gelijk te houden, wordt beoogd de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars scherp te krijgen. Deze gedetailleerde vorm van onderzoek leent zich het best om een diepgaand begrip te krijgen van de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars.

Om deze reden is er besloten om een zogenaamd casusonderzoek uit te voeren naar twee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Bij een casusonderzoek wordt een fenomeen, evenement, proces of één of meerdere individuen diepgaand onderzocht om meer inzicht te vergaren over het onderzoeksobject (Vennix, 2019). De onderzochte casussen zijn context- en tijdsafhankelijk en worden middels verschillende dataverzamelingsprocedures onderzocht om gedetailleerde informatie te verzamelen. Middels het uitvoeren van casusonderzoek is het onderhavige onderzoek in staat om diepgaande, concrete en contextuele kennis te verzamelen over de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van de stikstofwet- en regelgeving. Deze kennis is essentieel om te begrijpen hoe stikstofwet- en regelgeving in een complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling werkt en hoe gemeenten en/of projectontwikkelaars hiermee omgaan. Zodoende kan meer inzicht worden vergaard over de praktijk en kan er een gedetailleerd antwoord worden geformuleerd op de onderzoeksvraag van het onderzoek.

Het uitvoeren van een casusonderzoek is een kwalitatieve methode, omdat er diepgaand onderzoek wordt verricht naar een fenomeen aan de hand van niet-numerieke gegevens (Vennix, 2019). Op die wijze wordt er getracht een beter begrip te krijgen van het onderzochte fenomeen om het gedetailleerd te kunnen omschrijven. Het onderzoek is voornamelijk deductief van aard, maar heeft ook een inductieve invalshoek (Vennix, 2019). Er wordt onderzocht in hoeverre de bestaande wetenschappelijke kennis betreffende de werking van wet- en regelgeving kan worden toegepast op de stikstofwet- en regelgeving bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Zo wordt er op een deductieve wijze vanuit een bestaande theorie onderzoek verricht. Door echter te kijken naar de invloed die gemeenten en/of projectontwikkelaars op die werking kunnen hebben, kan een nieuwe theorie worden ontworpen. Dit is een inductieve invalshoek, omdat er vanuit de verkregen wetenschappelijke kennis een nieuwe theorie kan worden opgesteld. De wetenschappelijke kennis betreffende de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte wordt gebruikt om een mogelijke verklaring te geven voor de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars. De toepassing van die bestaande wetenschappelijke kennis is echter weer een deductieve invalshoek.

Zodoende heeft het onderzoek dus voornamelijk een deductieve invalshoek, maar wordt er ook een inductieve benadering toegepast.

3.2 Casusselectie

Voor het onderzoek zijn twee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen geselecteerd, waarvan de bestemmingsplantrajecten zijn onderzocht. De casussen zijn op basis van verschillende criteria geselecteerd (zie Tabel 1). Middels deze criteria is gewaarborgd dat de casussen op zoveel mogelijk kenmerken overeenkwamen, behalve op het vertragende effect van de stikstofwet- en regelgeving. Op deze wijze wordt beoogd de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars in de werking van de stikstofwet- en regelgeving scherp te krijgen. Ook is op deze wijze geprobeerd zo veel mogelijk factoren uit te sluiten die de resultaten zouden kunnen verstoren.

Allereerst zijn voor de selectie van de casus een aantal criteria gesteld waaraan de casussen moesten voldoen en vergelijkbaar op moesten zijn. Ten eerste dienden de casussen beide een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn, waarbij de definitie uit paragraaf 1.2 gehanteerd wordt. Als tweede criteria diende het bestemmingsplantraject in ieder geval tussen 2019 en 2023 te hebben plaatsgevonden, zodat het tijdens de stikstofcrisis heeft afgespeeld. Dit is belangrijk om de onderzoeksvraag goed te kunnen testen, omdat in deze crisisperiode veel veranderingen hebben plaatsgevonden en stikstof in de belangstelling kwam te staan. Ook hebben de bestemmingsplantrajecten op deze manier plaatsgevonden onder de huidige vigerende stikstofwet- en regelgeving. Ten derde diende de planvormingsfase waarin de casus zich bevond in ieder geval voorbij vaststelling te zijn. Dit waarborgt dat er met meer zekerheid uitspraken over de stikstofprocedures kunnen worden gedaan. Ten vierde moest het bestemmingsplan tussen de 1000 en 2000 woningen mogelijk maken. Daarmee is de grootte van de casussen gewaarborgd om de vergelijkbaarheid te bevorderen. Het aantal woningen bepaalt namelijk in zekere mate de omvang van de stikstofdepositie. Ook is hiermee verzekerd dat dezelfde m.e.r. procedure doorlopen moest worden. Vanaf 2000 woningen dient een langere procedure doorlopen te worden, wat gevolgen heeft voor het bestemmingsplantraject. Ten vijfde moesten er meerdere Natura 2000-gebieden binnen 25 kilometer van het plangebied liggen. Dit is de juridische grens voor het berekenen van de stikstofdepositie van een ontwikkeling. Tot slot diende er voldoende beschikbare publicaties te zijn over het bestemmingsplan en de stikstofprocedures, zodat de casussen in detail onderzocht konden worden.

Naast de bovengenoemde criteria van overeenkomst is er één belangrijk criterium van verschil gehanteerd, namelijk het verschil in de vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving voor de casus. Hierbij is het van belang dat de stikstofwet- en regelgeving bij de ene casus een vertragende werking heeft gehad en bij de andere casus niet. Het contrast dat hierdoor ontstaat geeft meer zicht op de causale factoren die potentieel de vertraging veroorzaken. Hierdoor kan er diepgaand onderzocht worden wat de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving zijn en hoe hiermee door gemeenten en/of projectontwikkelaars wordt omgegaan. Op deze wijze wordt beoogd de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars zo goed mogelijk te kunnen onderzoeken.

Tot slot is er als overig criterium gesteld dat er voor de casussen directe contacten beschikbaar waren of verkregen konden worden. Dit was geen eis voor het kiezen van de casus, maar speelt wel mee in

de haalbaarheid van het onderzoek. Daarom is er van tevoren zorgvuldig onderzocht of er directe contacten waren of verkregen konden worden.

Tabel 1

Gehanteerde criteria voor de casusselectie van het onderzoek

Criteria van overeenkomst	Hembrugterrein Zaandam	1221 Hilversum
Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	Ja	Ja
Bestemmingsplanprocedure tijdens de stikstofcrisis (2019-2023)	Ja	Ja
Fase planvorming	Bestemmingsplan Noordelijk deel vastgesteld; Tijdens dataverzameling onherroepelijk	Bestemmingsplan vastgesteld; RvS zitting na dataverzameling; Geen beroep op stikstof
Ontwikkeling van 1.000 tot 2.000 woningen	Ja	Ja
Aanwezigheid verschillende Natura 2000-gebieden binnen 25km van het plangebied		
Beschikbare publicaties omtrent stikstofprocedures	Ja	Ja
 criterium van verschil		
Vertragende werking stikstof	Ja	Nee
Overig criterium		
Directe contacten	Nee, maar wel haalbaar	Ja, makkelijk

Voor de selectie van de casussen is uitgebreid onderzoek gedaan naar stikstofuitspraken van de Raad van State, internetbronnen en nieuwsartikelen. Daarnaast is met meerdere mensen in het vakgebied gesproken over passende casussen bij de gestelde criteria. Uit het onderzoek en de gesprekken kwamen enkele casussen naar voren. Voor deze casussen zijn de bestemmingsplannen, stikstofonderzoeken en nieuwsartikelen gescand om te onderzoeken of de casussen aan de criteria voldeden en interessant waren voor het onderzoek. Uiteindelijk zijn er op basis van dit onderzoek twee casussen gekozen.

3.2.1 Hembrugterrein Zaandam en 1221 Hilversum

Voor het onderzoek zijn de ontwikkeling van het Hembrugterrein in Zaandam en de ontwikkeling van het postcodegebied 1221 in Hilversum geselecteerd. De kenmerken van deze twee casussen worden kort besproken.

Het Hembrugterrein

Het Hembrugterrein in de haven van Zaandam betreft een groot binnenstedelijk terrein waar vroeger munitie en wapens werden geproduceerd en getest. Veel van de voormalig militaire gebouwen staan al lange tijd leeg, maar enkele worden hergebruikt als locatie voor evenementen, horecagelegenheden en creatieve winkels. In 2019 werd het opgestelde omgevingsplan voor het gehele terrein vernietigd, waarna er is gekozen de procedure op te splitsen in een noordelijk deel en een zuidelijk deel. Er is destijds direct gestart met het opstellen van een bestemmingsplan voor het noordelijk deel. Dit plan was vastgesteld bij de selectie van de casus, maar werd onherroepelijk tijdens het verrichten van de interviews. Het bestemmingsplan voor het noordelijk deel maakt ongeveer 1000 woningen mogelijk. Verder liggen er meerdere Natura 2000-gebieden binnen 25 kilometer afstand van het terrein,

waardoor stikstofonderzoek verplicht is voor de ontwikkeling. Ook zijn de stikstofonderzoeken en het bestemmingsplan openbaar beschikbaar en bestaan er voldoende aanvullende publicaties over de ontwikkeling. Er is nog niet begonnen met het bestemmingsplan voor het zuidelijke gedeelte van het terrein, vanwege voornamelijk de blokkerende stikstofwet- en regelgeving. De ontwikkelaar is in afwachting van de legalisatie van de PAS-melding die is gedaan. Deze legalisatie is belangrijk voor het mogelijk maken van de ontwikkeling van het zuidelijk deel, omdat de stikstofdepositie op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden te hoog zou zijn. De exacte causale verbanden achter deze vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving is in het onderhavige onderzoek diepgaand onderzocht. Tot slot waren voor de casus van tevoren geen directe contacten binnen handbereik, maar werd wel verwacht dat het contact leggen met de juiste mensen haalbaar was.

1221 Hilversum

In het postcodegebied 1221 in Hilversum zijn veel oude bedrijfspanden te vinden, waarvan sommige op dit moment niet optimaal benut worden. Er wordt daarom beoogd op verschillende locaties binnen het gebied in totaal ongeveer 1550 woningen te ontwikkelen tot 2040. Het opstellen van het bestemmingsplan is in 2020 door Sweco en de gemeente gestart, waarna het in oktober 2022 werd vastgesteld. Het plan is nog niet onherroepelijk verklaard. Het uitvoeren van stikstofonderzoek was bij het bestemmingsplan verplicht, omdat er meerdere Natura 2000-gebieden binnen 25 kilometer van het plangebied liggen. Het stikstofrapport en het bestemmingsplan waren openbaar beschikbaar, maar er zijn tevens aanvullende rapportages verkregen via Sweco. Tevens bestonden er voldoende aanvullende publicaties voor de ontwikkeling. Voor de casus waren er voldoende directe en indirecte contacten beschikbaar, wat het benaderen van beoogde respondenten vergemakkelijkte. Tot slot heeft het bestemmingsplantraject tot op heden nog geen vertraging opgelopen door de stikstofwet- en regelgeving. Er is tijdens de planvormingsfase veel nagedacht over de stikstofberekeningen door de projectleiders en stikstofspecialisten om vertraging door de stikstofwet- en regelgeving te voorkomen. Tijdens de Raad van State zitting op 22 juni 2023 bleek dat stikstof hoogstwaarschijnlijk geen obstakel meer vormt voor het plan.

3.3 Dataverzamelmethode

Bureauonderzoek stikstofwet- en regelgeving

Na het verrichten van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2, is er bureauonderzoek uitgevoerd naar de stikstofwet- en regelgeving die op dit moment van kracht is. Hiermee zijn de vigerende stikstofwetten en -regels, hun beoogde effect en hun betekenis in de praktijk overzichtelijk samengevat. Voor het bureauonderzoek zijn wetsartikelen, overheidspublicaties, artikelen van experts en betrouwbare internetbronnen geanalyseerd. Op basis van de wetsartikelen en overheidspublicaties kon een duidelijk overzicht worden gecreëerd van de bestaande wet- en regelgeving. Middels de artikelen van experts en betrouwbare internetbronnen is het beoogde doel van de wet- en regelgeving en hun betekenis in de praktijk achterhaald. Zodoende is er een overzichtelijke uiteenzetting gemaakt van de bestaande stikstofwet- en regelgeving, die als kennisbasis voor het verrichten van het casusonderzoek fungeerde. Ook gaf het bureauonderzoek een eerste inzicht in de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Dit inzicht is meegenomen in het uitvoeren van het bureauonderzoek naar de casus en het verrichten van de diepte-interviews.

Bureauonderzoek casussen

Na het uiteenzetten van de stikstofwet- en regelgeving, is er bureauonderzoek uitgevoerd naar de twee geselecteerde casussen. Voor zowel het Hembrugterrein als 1221 zijn relevante rapporten en internetbronnen geanalyseerd. De rapporten omvatten stedenbouwkundig plannen, bestemmingsplannen, stikstofrapporten en milieueffectrapportages van de betreffende casussen. Deze plannen zijn voornamelijk verkregen via ruimtelijkeplannen.nl, maar ook via Sweco. De internetbronnen bestaan uit websites en krantenartikelen die betrekking hebben op de onderzochte casussen. De verkregen informatie uit de verschillende bronnen is samengevoegd en samengevat. Middels het bureauonderzoek zijn de eerste inzichten vergaard over de obstakels in de wet- en regelgeving voor de casussen en hoe hiermee is omgegaan. Op deze wijze is een duidelijke en feitelijke basis gelegd voor de onderzochte casussen die gebruikt kon worden bij het opstellen van de interviewvragen.

Diepte-interviews

Na de twee bureauonderzoeken zijn er diepte-interviews verricht om de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving en hoe gemeenten en/of projectontwikkelaars hier mee omgaan inzichtelijk te krijgen.

Om een algemeen beeld te krijgen van de praktijk is er begonnen met het afnemen van één verkennend interview met een stikstofexpert van de gemeente Zaanstad. Tijdens dit interview zijn er algemene vragen gesteld over de invloed van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en hoe hiermee wordt omgegaan. De vergaarde algemene kennis uit dit interview is samen met de kennis uit de bureauonderzoeken in hoofdstuk 4 en 5 meegenomen in het opstellen van de interviewvragen voor de andere respondenten. Zo is er getracht de meest relevante punten voor het onderzoek te verwerken in de interviewvragen. Het verkennende interview heeft helaas door onvoorziene omstandigheden pas als tweede plaatsgevonden. Voor het eerste interview zijn zodoende enkel de inzichten uit de bureauonderzoeken meegenomen.

Naast het verkennende interview zijn er 12 diepte-interviews afgenomen met respondenten van de betrokken gemeenten en/of projectontwikkelaars bij de casussen. Voor iedere casus is er een stikstofspecialist, projectleider en beleidsmedewerker ruimtelijke ordening geïnterviewd van de publieke instantie en een stikstofspecialist, projectleider en adviseur ruimtelijke ordening van de private instantie. Dit betekent dat er per casus 6 diepte-interviews zijn afgenomen, wat een totaal maakt van 12 interviews. Er is voor deze drie type respondenten gekozen, omdat deze drie functies het meest betrokken zijn bij de stikstofonderzoeken en de keuzes die hierin worden gemaakt. De stikstofspecialist is verantwoordelijk voor de uitvoering van het stikstofonderzoek en de berekeningen hiervan. De projectleider geeft sturing aan het onderzoek en aan de mogelijk te nemen maatregelen. De beleidsmedewerker-/adviseur ruimtelijke ordening is verantwoordelijk voor de verwerking van de genomen maatregelen in het stikstofonderzoek, en zorgt dat dit juridisch geborgen wordt in het bestemmingsplan. Daarnaast is er door zowel aan de publieke als private kant diepte-interviews af te nemen een helder beeld gekregen van de knelpunten en mogelijkheden om hier mee om te gaan aan voor zowel gemeenten als projectontwikkelaars, inclusief hun adviseurs.

De gehanteerde interviewvragen bestaan uit 15 hoofdvragen met bijbehorende deelvragen, zoals te zien is in Bijlage 1. Voor elke casussen is een aparte vragenlijst opgesteld, op basis van de vergaarde

kennis uit het bureauonderzoek. Wel is bij de casussen dezelfde thematische indeling van interviewvragen gehanteerd om de twee casussen te kunnen vergelijken. Het eerste deel van het interview bestond uit twee vragen over het beroep van de respondent en de betrokkenheid bij de casus. Deze vragen dienden als ijsbreker en gaven een duidelijk beeld van de achtergrond van de respondent. Het tweede deel van de vragen bestond uit vier vragen betreffende de invloed van stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van de casus. Hiermee kon kennis worden vergaard voor het beantwoorden van de eerste deelvraag van het onderzoek. Het derde deel van de vragen bestond uit zeven hoofdvragen over de genomen stikstofreducerende maatregelen en de succesvolle methoden om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Op basis van deze antwoorden kon kennis worden vergaard voor het beantwoorden van de tweede en derde deelvraag van het onderzoek.

De opgestelde vragenlijst diende als leidraad voor het afnemen van de interviews, maar er kon tijdens de interviews van de volgorde worden afgeweken. Ook was er ruimte om vervolgvragen te stellen. Dit betekent dat er semigestructureerde interviews zijn afgenomen, waarbij een deel van de vragen vóór het interview wordt vastgelegd, maar de volgorde niet vast staat en er vervolgvragen kunnen worden gesteld (Vennix, 2019). Ook kunnen respondenten volledig vrij antwoorden. Deze interviewmethode is gekozen om een open gesprek te faciliteren waarbij de respondenten vrij kunnen antwoorden, terwijl het gesprek toch binnen de onderzoeksfocus blijft. Ook staat deze methode toe om bepaalde onderwerpen tot in detail te bevragen. Daarnaast wordt middels het hanteren van dezelfde leidende vragen gewaarborgd dat bij elke respondent dezelfde informatie wordt opgevraagd. Hierdoor blijven de antwoorden vergelijkbaar.

De interviews zijn voornamelijk via Microsoft Teams afgenomen, omdat dit geprefereerd werd door de respondenten. Daarnaast zijn er ook vier interviews afgenomen in een fysieke setting. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de respondenten zodat ze later getranscribeerd konden worden. Gemiddeld gezien hebben de interviews een half uur geduurd, met uitschieters naar 40 of 25 minuten.

3.4 Data-analyse methode

Analyse van de interviews

Alle afgenomen interviews zijn opgenomen, waarna ze direct zijn getranscribeerd. Dit houdt in dat het gesprek dat heeft plaatsgevonden tussen interviewer en respondent exact is uitgetypt. Hierdoor is beoogd zo min mogelijk invloed te hebben in de betekenis van de uitspraken van de respondenten. Wel is er gekozen om bepaalde 'ja' en 'uh' uitspraken van de interviewer weg te laten, omdat dit irrelevant is voor de kennisdeling en stoort in het lezen en coderen van de interviews. De transcripten zijn verwerkt en opgemaakt in Microsoft Word. Alle transcripten zijn geanonimiseerd, waarbij enkel het respondentnummer en de functie van de respondent zijn vermeld. De transcripten zijn vervolgens gecodeerd in NVivo, een programma dat wordt gebruikt voor het analyseren en visualiseren van kwalitatieve data.

Voor het coderen van de transcripten zijn de stappen open, axiaal en selectief coderen doorlopen, omdat op deze wijze de gedachten en perspectieven van de respondenten over het onderwerp genuanceerd konden worden samengevat (Williams & Moser, 2019). Vooraf aan het codeerproces zijn drie categorieën opgesteld die de drie deelvragen van het onderzoek representeren, namelijk

‘Knelpunten stikstof’, ‘Vrijheid invulling’ en ‘Succesvol omgaan’. Op deze wijze kon er gericht gecodeerd worden en kon niet relevante informatie voor het onderzoek achterwege worden gelaten. Dit is gedaan om het open en axiaal coderen meer gestructureerd te kunnen verrichten.

Na het aanmaken van de drie categorieën is er begonnen met het open coderen, waarbij labels worden toegevoegd aan tekstfragmenten van de interviewtranscripten die de inhoud ervan omschrijven (Williams & Moser, 2019). Voor iedere belangrijke uitspraak die werd gedaan door een respondent, is een code gemaakt die de inhoud ervan representeert. Deze open codes zijn, indien dit mogelijk was, gelijktijdig ingedeeld in een van de drie categorie waar de code in paste. Open codes die niet direct onder een categorie vielen, zijn als losse codes toegevoegd aan het codeoverzicht. Zodoende heeft het van tevoren opstellen van de drie hoofdgroepen niet het open codeerproces beperkt en is er ruimte overgebleven voor informatie die op het eerste oog minder relevant lijkt. Het open codeerproces kan een groot aantal codes opleveren. Daarom is er na het open coderen van drie interviews begonnen met axiaal coderen, waarbij de gecreëerde open codes worden samengevoegd, gegroepeerd en verfijnt totdat er een overzichtelijke hoeveelheid codes overblijft (Williams & Moser, 2019). Hierdoor is het aantal gecreëerde open codes gereduceerd, waarna opnieuw drie transcripten open zijn gecodeerd. Hierbij zijn veel van de bestaande codes hergebruikt, maar zijn er ook nieuwe open codes aangemaakt. Navolgend zijn de codes opnieuw herzien middels axiaal coderen om overlap in codes te voorkomen.

Het iteratieve proces van open coderen en axiaal coderen is herhaald totdat alle 12 transcripten waren gecodeerd. Na het afronden van dit iteratieve proces zijn opnieuw alle codes grondig herzien, samengevoegd en aangepast om zo min mogelijk overlap in de codes toe te laten en het totaal aantal codes te reduceren. Er is per code bepaald of de informatie relevant is voor het beantwoorden van de deelvragen en onderzoeksvraag. Indien dit niet het geval was zijn ze verwijderd. Ook is er onderzocht of codes samengevoegd konden worden aan de hand van overlappende informatie. Daarnaast is de indeling van de codes in de drie hoofdcategorieën herzien en zo nodig aangepast. Tot slot is beoordeeld of de aangemaakte losse codes relevante informatie bevatte voor het onderzoek en toegevoegd konden worden aan een categorie. Indien hier geen sprake van was, zijn ze verwijderd. Uiteindelijk is er een definitieve indeling geselecteerd met een omvang van 35 codes. De codes omvatten subcodes, thematische codes en de drie categorische codes die de deelvragen representeren. In Bijlage 2 is een overzicht te zien van alle codes waarbij een omschrijving wordt gegeven en het aantal transcripten wordt getoond waarin de code is gebruikt. Ook is het aantal keer dat ernaar gerefereerd is in de transcripten vermeld.

Na het selecteren van een definitieve indeling van de codes, is er begonnen met het afleiden van resultaten door middel van selectief coderen. Daarbij worden verbanden en relaties tussen codes en concepten onderzocht om de verschillende informatie samen te vatten (Williams & Moser, 2019). In deze stap zijn alle codes binnen één van de drie categorische codes vergeleken en geanalyseerd. Hetzelfde is gedaan voor codes die binnen de thematische codes vallen. Ook zijn de relaties tussen verschillende thematische codes geanalyseerd. Op deze wijze zijn er verbanden tussen de uitspraken van respondenten gezocht om tot resultaten te kunnen komen. Deze verbanden zijn vervolgens gebruikt voor het verwerken van de resultaten in hoofdstuk 6.

De resultaten zijn besproken middels tekstuele uitleg, citaten van uitspraken van de respondenten en visuele weergaves van de codes. Alle citaten zijn gebruikt met toestemming van de respondenten, al dan niet met eventuele wijzigingen. De resultaten van de interviews worden aangevuld door de

resultaten van de bureauonderzoeken. De gecombineerde resultaten zijn gebruikt voor het beantwoorden van de deelvragen van het onderzoek. Daarmee kon uiteindelijk een conclusie worden getrokken voor de onderzoeksvraag.

Transcript verkennend interview

Het transcript van het verkennende interview met de stikstofexpert van gemeente Zaanstad is aanvankelijk niet meegenomen in het coderen, omdat dit hoofdzakelijk algemene interpretaties betreft. De respondent heeft echter ook enkele uitspraken gedaan over het stikstofonderzoek van het Hembrugterrein, omdat hij hier voor enkele onderdelen bij betrokken is geweest. Na het afronden van het open en axiaal coderen zijn de uitspraken die de stikstofexpert specifiek over het Hembrugterrein heeft gedaan gecodeerd met de bestaande bijbehorende codes. De rest van de kennisgeving is niet meegenomen in het coderen, maar is los gebruikt als verkenning van het onderzoek.

3.5 Geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en intersubjectiviteit

Validiteit en betrouwbaarheid zijn belangrijke onderdelen voor een onderzoek, omdat ze de kwaliteit van het onderzoek bepalen. Deze twee concepten verhouden zich anders tot kwalitatief onderzoek dan tot kwantitatief onderzoek. Voor een kwalitatief onderzoek zijn de aspecten geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en intersubjectiviteit belangrijk (Creswell, 2009; Halfman, z.d.; Vennix, 2019).

Bij de **geloofwaardigheid** van een kwalitatief onderzoek gaat het om de kwaliteit van de datacollectie van het onderzoek (Vennix, 2019). De geloofwaardigheid van het onderzoek is bevorderd door het toepassen van triangulatie. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van verschillende bronnen voor dataverzameling. Voor het onderzoek zijn er wetenschappelijke artikelen, wetsartikelen, beleidsdocumenten, rapporten, internetbronnen en interviews gebruikt. De conclusies die op basis van deze verschillende bronnen zijn gemaakt, sluiten op elkaar aan en ondersteunen elkaar. Daarnaast is de geloofwaardigheid van het onderzoek ook vergroot door alle gebruikte data duidelijk vast te leggen door middel van bronverwijzingen en documentatie. Hierdoor is de lezer in staat alle informatie terug te vinden en te controleren.

De **overdraagbaarheid** van het onderzoek betreft de mate waarin het onderzoek door iemand anders uit te voeren is en het onderzoek controleerbaar is (Vennix, 2019). Dit is in het huidige onderzoek bevorderd door het onderzoeksproces en de genomen stappen zo gedetailleerd en duidelijk mogelijk te omschrijven in de methodologie. Ook is bij iedere stap aangegeven waarom deze stap is genomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de omschrijving van de onderzoeksmethodes, maar ook om het tonen van de vragenlijsten, het codeboek en de transcripten.

Voor de **betrouwbaarheid** van een onderzoek gaat het erom dat de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd, duidelijk omschreven wordt (Creswell, 2009; Halfman, z.d.). Deze context is essentieel in het betekenis geven aan de conclusies van een onderzoek. Daarom is voor het onderhavige onderzoek de context gedetailleerd omschreven. Zo zijn de ontwikkelingen binnen de stikstofwet- en regelgeving en de bijbehorende maatschappelijke uitdagingen besproken. Daarnaast zijn de onderzochte casussen en hun context gedetailleerd aan bod gekomen. Ook is er duidelijk omschreven

welk type respondent geïnterviewd is, hoe de interviews zijn afgenomen en waar deze interviews hebben plaatsgevonden. Er is bij ieder interview tevens begonnen met het bespreken van de professionele context en betrokkenheid bij de casus van iedere respondent, zoals in de transcripten is terug te lezen. Tot slot is vóór, tijdens en na het onderzoek gereflecteerd over de persoonlijke context en houding van de onderzoeker. Met het bespreken van deze verschillende contexten is beoogd de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen.

Tot slot is het bij **intersubjectiviteit** belangrijk dat de onderzoeker zich bewust is van de subjectiviteit van zowel zichzelf als het onderzoek (Creswell, 2009). Dit maakt het mogelijk dat er nauwkeurig met de subjectiviteit kan worden omgegaan. Het is voor intersubjectiviteit van belang dat de kwaliteit van een interpretatie wordt gecontroleerd en bijgesteld (Vennix, 2019). In het onderhavige onderzoek zijn daarom tussentijdse feedbackmomenten met collega-onderzoekers afgesproken, om de interpretaties te controleren en bij te stellen. Ook is het onderzoek door meerderen gelezen, geïnterpreteerd en gecontroleerd en is de ontvangen feedback verwerkt. Daarnaast zijn tegenstrijdige antwoorden van respondenten die uit de data-analyse bleken ook in de resultaten aan bod gekomen, om alle standpunten van de respondenten te belichten. Wel is daarbij aangegeven dat het een afwijkend antwoord van de totale resultaten betreft. Tot slot is aan één respondent de interpretatie van het interview door de onderzoeker getoond, om te controleren of deze interpretatie overeenkomt met de opvatting van de respondent. Dit werd bevestigd.

Hoofdstuk 4: Stikstofwet- en regelgeving

In dit hoofdstuk worden de vigerende stikstofwetten en -regels uiteengezet, die zijn ontwikkeld of bijgesteld na de vernietiging van het PAS in 2019. Er hebben sindsdien veel wijzigingen plaatsgevonden in de stikstofwet- en regelgeving. Het doel van deze wet- en regelgeving is het reduceren van de stikstofuitstoot om een gezond klimaat voor natuur en mens te waarborgen (Aanpak Stikstof, z.d.). Stikstof is in kleine hoeveelheden niet schadelijk, maar juist belangrijk voor de mens en de natuur. Het is een gas wat overal om ons heen zit en reageert met zuurstof en waterstof. Te veel reactieve stikstof is echter wél schadelijk voor de gezondheid van de natuur en de mens. Het bedreigt de biodiversiteit in natuurgebieden en verontreinigt de lucht die wij inademen. Sinds de tweede wereldoorlog is de stikstofuitstoot in Nederland aanzienlijk gestegen. Daarom reguleert de overheid sinds 1989 de stikstofuitstoot en wordt het beleid regelmatig aangepast om een voldoende hoeveelheid stikstofreductie te kunnen waarborgen (Natuurmonumenten, z.d.). Hiermee beoogt het de aangewezen belangrijke en gevoelige natuurgebieden, de Natura 2000-gebieden, te beschermen en de biodiversiteit in die gebieden te bewaren.

4.1 Wet natuurbescherming

De Wet natuurbescherming [Wnb] is op 1 januari 2017 ingevoerd en voorziet in de bescherming van de natuur en biodiversiteit in Nederland (Bij12, z.d.). Het decentraliseert natuurbeschermende taken en bevoegdheden. In artikel 2.1 van de Wnb is vastgelegd dat de minister gebieden aanwijst als speciale beschermingszones waarmee bepaalde planten- en diersoorten beschermd worden om de biodiversiteit in het gebied te behouden (Van Velzen-de Boer, 2021; Wnb, 2021). Deze speciale beschermingszones zijn de Natura 2000-gebieden. Voor deze gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd die gewaarborgd moeten worden middels de vastgelegde maatregelen in de Wnb (Wnb, 2021). Deze maatregelen vormen de kaders voor het omgaan met de Natura 2000-gebieden in de praktijk.

Voor projecten of plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied geldt volgens art. 2.7 in de Wnb een vergunningsverplichting (Wnb, 2021). Daarom dient er bij projecten of plannen te worden berekend of de ontwikkeling een toename van stikstofdepositie tot gevolg heeft ten opzichte van de referentiesituatie voor alle Natura 2000-gebieden die binnen 25km afstand liggen (Rijksoverheid, 2021b; Van Velzen-de Boer, 2021). De berekeningen worden verricht via het wettelijk voorgeschreven rekenprogramma AERIUS (Van Velzen-de Boer, 2021). Uit de berekening moet blijken dat de toename van de stikstofdepositie van het plan onder 0,00 mol per hectare per jaar [mol/ha/j] blijft (Berkouwer & Collignon, 2022). Daarbij moet volgens art. 5.5 onder bepaalde voorwaarde de stikstofdepositie van een plan cumulatief berekend worden met de stikstofdepositie van een plan die in dezelfde richting depositie veroorzaakt. De Wnb specificeert deze voorwaarden niet.

Indien uit een initiële berekening blijkt dat de toename van de stikstofdepositie van een plan niet onder 0,00 mol/ha/j uitkomt, kunnen er verschillende maatregelen worden genomen door de initiatiefnemer om de stikstofdepositie te reduceren. Een voorbeeld van een stikstofreducerende maatregel is intern salderen. Intern salderen is een techniek waarbij de stikstoftoename van de beoogde ontwikkeling wordt gecompenseerd middels maatregelen waarmee de huidige stikstofuitstoot

in het gebied wordt gereduceerd (Provincie Noord-Holland, z.d.). Daarbij valt te denken aan het vervangen van gasinstallaties van bestaande panden door elektriciteit installaties.

Als ondanks compenserende maatregelen toch blijkt dat het plan een toename van stikstofdepositie oplevert, dient de overbelasting middels een voortoets te worden getoetst aan de hand van de per habitatype vastgestelde kritische depositiewaarden [KDW] (Berkouwer & Collignon, 2022).

Indien blijkt dat de KDW's worden overschreden, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat de beoogde ontwikkeling significante gevolgen voor de habitattypen kan hebben. Wanneer dit het geval is, dient er volgens art. 2.7 een passende beoordeling te worden verricht (Wnb, 2021). Deze passende beoordeling is weliswaar vormvrij, maar dient toch aan een aantal strenge motiveringsvereisten te voldoen. Dit is nodig om met wetenschappelijke zekerheid te kunnen constateren dat de beoogde ontwikkeling geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden zal hebben (Van Velzen-de Boer, 2021). Bij de passende beoordeling wordt rekening gehouden met de actuele staat van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden (Berkouwer & Collignon, 2022). Hierbij mogen mitigerende maatregelen worden toegepast om de toename aan depositie te compenseren (Van Velzen-de Boer, 2022). Een voorbeeld van een mitigerende maatregel is extern salderen, waarbij de stikstofdepositie van de beoogd ontwikkeling wordt gecompenseerd middels het wegnemen van stikstofuitstoot buiten het plangebied. Dit kan door het beëindigen van een stikstofveroorzakende activiteit buiten het plangebied en het intrekken van de bijbehorende vergunning. Als uit de passende beoordeling uiteindelijk blijkt dat het plan met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, kan er een vergunning worden verleend en kan het plan worden vastgesteld (Wnb, 2021).

Indien dit echter niet het geval is, dient er een ADC-toets te worden uitgevoerd. De ontwikkeling moet hierbij aan een aantal voorwaarden voldoen, namelijk (Wnb, 2021, art. 2.8 - lid 4):

- I. *“er zijn geen alternatieve oplossingen;*
- II. *het plan, onderscheidenlijk het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en*
- III. *de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.”*

De ADC-toets is een veeleisende toets die in praktijk vaak als een moeilijk obstakel voor een plan wordt gezien (Van Velzen- de Boer, 2021). De toets is nog niet vaak succesvol toegepast en wordt daarom ook zo veel mogelijk vermeden.

4.2 Spoedwet aanpak stikstof

Ongeveer een half jaar na de vernietiging van het PAS door de Raad van State werd op 1 Januari 2020 de Spoedwet aanpak stikstof [Spoedwet] ingevoerd (Spoedwet aanpak stikstof, 2020). Met de wet werd beoogd *“een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken, in het belang van de bescherming van Natura 2000-gebieden en in het belang van andere maatschappelijk relevante opgaven”* (Spoedwet aanpak stikstof, 2020, opschrift en aanhef). De Spoedwet wijzigde de vergunningsverplichting zoals bedoeld in artikel 2.7 Wnb, waardoor de vergunningsplicht verviel voor projecten die volgens berekeningen geen significante gevolgen hadden

voor Natura 2000-gebieden (Velzen-de Boer, 2021). Onder het PAS dienden nog alle projecten die mogelijke gevolgen hadden voor Natura 2000-gebieden een vergunning te verkrijgen, ook als deze gevolgen zeer gering en niet significant zouden zijn. Deze regeling was strenger dan dat volgens Europees recht strikt noodzakelijk was en werd daarom aangepast. Zodoende dient er tegenwoordig enkel een natuurvergunning voor stikstof aangevraagd te worden wanneer de stikstofdepositie niet onder 0,00 mol/ha/j blijft en significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten middels een voortoets.

Daarnaast werd een *stikstofregistratiesysteem [SSRS]* ingevoerd als hulpmiddel voor bevoegd gezag bij vergunningverlening, omdat het een duidelijke weergave geeft van de beschikbare stikstofdepositie (Ministerie van BZK, z.d.; Velzen-de Boer, 2021). Door stikstofreducerende maatregelen te nemen, kan er ruimte in het SSRS gecreëerd worden. Deze ruimte moet verplicht vooraf aan de verlening van een vergunning beschikbaar zijn of worden genomen. Daarmee wijkt het af van de oude regeling onder de PAS (Raad van State, 2019b). Van de stikstofreducerende maatregelen mag echter maar 70% in het systeem worden opgenomen, omdat de overige 30% ten goede moet komen aan de natuur.

Ook zijn er met de invoering van de Spoedwet verschillende landelijke maatregelen voorgesteld en aangenomen om stikstofruimte in het SSRS te creëren en woningbouw en infrastructurele projecten mogelijk te kunnen maken. De toegestane maximumsnelheid op snelwegen werd bijvoorbeeld overdag verlaagd (Van Velzen-de Boer, 2021). Twee jaar later werd door een uitspraak van de Noord-Hollandse rechtbank echter duidelijk dat deze maatregel in strijd is met artikel 6, derde lid van de Habitat Richtlijn (Rechtbank Noord-Holland, 2022). Hierdoor kon de depositieruimte niet langer worden gebruikt in het SRSS. Daarnaast werd de warme saneringsregeling voor varkenshouderijen uitgebreid om meer stikstofdepositie te kunnen creëren (Van Velzen-de Boer, 2021). Een jaar na de invoering bleek echter dat de maatregel minder stikstofreductie als gevolg had dan was verwacht, waardoor de subsidieregeling werd stopgezet (Schouten, 2021). De derde beoogde maatregel, aanpassingen in het veevoer, is nooit ingevoerd. Uit onderzoek bleek namelijk dat er te veel onzekerheid was over de effectiviteit van de maatregel (Vink et al., 2020).

4.3 Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Na de Spoedwet volgde de Wet stikstofreductie en natuurverbetering [Wsn], die sinds 1 juli 2021 in werking is (Wsn, 2021). De Wsn voorzag in een aantal wijzigingen in de Wnb, waarvan de belangrijkste besproken worden.

Allereerst wordt middels het toevoegen van art. 1.12a aan de Wnb drie resultaatsverplichtingen voor de stikstofreductie opgenomen (Wnb, 2021; Wsn, 2021). Hiermee verplicht de overheid zich dat in 2025 minimaal 40% van het areaal van de stikstofgevoelige natuur in beschermde Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau hebben. Voor 2030 moet minimaal 50% gezond zijn en voor 2035 is dit 74%.

Daarnaast wordt met het toevoegen van art. 1.12b vastgelegd dat de minister van LNV een programma stikstofreductie en natuurverbetering moet vaststellen (Wnb, 2021; Wsn, 2021). In dit programma dienen maatregelen opgenomen te worden waarmee de benodigde stikstofreductie voor de bovenstaande doelstellingen kan worden behaald. De aangewezen bestuursorganen in het programma

dienen de maatregelen vervolgens uit te voeren, te monitoren en zo nodig tussentijds bij te stellen. De minister kan indien nodig wijzigingen aanbrengen in het opgestelde programma.

Ook voert de Wsn een gedeeltelijke vrijstelling in van de natuurvergunningplicht voor de stikstofuitstoot die vrijkomt bij activiteiten van de bouwsector (Wsn, 2021). Hiermee worden bouw-, sloop- en eenmalige aanlegactiviteiten vrijgesteld van de natuurvergunningplicht, waardoor enkel de stikstofdepositie van de gebruiksfase berekend hoeft te worden bij het opstellen van een bestemmingsplan (Rijksoverheid, 2021a). De Raad van State oordeelde echter op 26 oktober 2022 dat deze ingevoerde bouwvrijstelling niet voldeed aan het Europese natuurbeschermingsrecht, waardoor inmiddels de berekening van de stikstofdepositie van de aanlegfase weer verplicht is (Raad van State, 2022).

Tot slot wordt in art. 1.13a in de Wnb vastgelegd dat de projecten die onder het PAS vergunningsvrij waren alsnog worden gecompenseerd (Wnb, 2021; Wsn, 2021). Het gaat daarbij om de stikstofveroorzakende projecten die onder het PAS zonder vergunning zijn toegestaan, maar die gezien de reductie doelstellingen eigenlijk een vergunning nodig hadden. Hiervoor is het 'Legalisatieprogramma PAS-meldingen' opgesteld (Ministerie van LNV, 2022a). Dit programma richt zich aanvankelijk op het legaliseren van de destijds gemelde activiteiten, waarvan de stikstofdepositie tussen de 0,05 en 1,00 mol/ha/j lag. In de loop van 2022 richt het programma zich ook op de meldingsvrije activiteiten, waarvan de stikstofdepositie onder 0,05 mol/ha/j lag. Het legalisatieprogramma moet binnen drie jaar na vaststelling uitgevoerd zijn, aldus vóór februari 2025.

4.4 Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering

De minister van LNV heeft, zoals in de Wnb verplicht, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering [programma SN] opgesteld en in 2022 gepubliceerd (Ministerie van LNV, 2022b). Het programma bevat maatregelen om de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te reduceren en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Het programma moet gemonitord worden en eventueel bijgesteld worden indien de gestelde maatregelen niet het beoogde effect blijken te behalen. Het programma SN hangt integraal samen met verschillende beleidsdocumenten zoals het Uitvoeringsprogramma Natuur, de Natura 2000-beheerplannen en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Deze worden in het onderhavige onderzoek niet behandeld, omdat ze buiten de focus van het onderzoek liggen.

Het programma SN stelt dat de algemene landelijke omgevingswaarden regionaal moeten worden vertaald naar emissiedoelstellingen door decentrale overheden (Ministerie van LNV, 2022b). Om deze doelstellingen te bepalen, moeten provincies natuurdoelanalyses uitvoeren. Zo kan per Natura 2000-gebied worden bepaald wat de juiste aanpak is. De doelstellingen sluiten op deze wijze zo goed mogelijk aan bij het locatie specifieke karakter van het desbetreffende Natura 2000-gebied, waardoor de geschikte mate van inspanning per gebied kan worden bepaald. De definitieve doelstellingen zullen in de gebiedsplannen van de provincie worden vastgelegd uiterlijk juli 2023 (Ministerie van LNV, 2022b).

Het programma SN benoemt ook de al getroffen maatregelen voor stikstofreductie en hun verwachte gevolgen (Ministerie van LNV, 2022b). Op basis daarvan worden aanvullende maatregelen voorgesteld die nodig zijn om de reductiedoelstellingen te behalen. Zo komt het aanpakken van

piekbelasters, stimuleren van klimaatneutraal bouwen en stimuleren van energiezuinig vervoer naar voren. Daarnaast is er een aanvullend pakket maatregelen voorgesteld, om de reductiedoelstellingen mogelijk eerder te behalen. Deze maatregelen betreffen bijvoorbeeld: het opkopen van melkvee-, pluimvee- en varkensbedrijven, het uitbreiden van het natuurareaal, stimuleren van natuur inclusieve landbouw en stimuleren van innovatie systemen in de landbouw. Daarnaast spreekt het programma SN over maatregelen betreffende de natuurverbetering die zijn vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma Natuur (Ministerie van LNV, 2022b). Deze maatregelen voor het natuurbehoud worden tevens opgenomen in de gebiedsplannen van de provincies, die daarmee verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de gestelde maatregelen. Zo wordt een gebiedsgerichte aanpak gefaciliteerd.

Tot slot wordt middels het programma SN de monitoring van de maatregelen vastgelegd (Ministerie van LNV, 2022b). Er dient een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden te worden gemaakt. Zodoende kan de stand van zaken in de gebieden worden gepeild. Daarnaast moet er een tweejaarlijkse rapportage worden opgesteld over de maatregelen betreffende de stikstofreductie en het natuurbehoud. Zo kunnen verbeterpunten worden ontdekt. Aanvullend dient iedere zes jaar een rapport opgesteld te worden over de instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de bestaande situatie in de Natura 2000-gebieden. Indien uit een van deze monitoringsmomenten blijkt dat de gestelde maatregelen niet voldoende effect hebben, worden er aanpassingen in het programma SN worden doorgevoerd.

4.5 Huidige ontwikkeling: Gebiedsplannen

Het stikstofbeleid van de overheid is ten tijde van het schrijven van het huidige onderzoek nog steeds in ontwikkeling. Om een duidelijke afbakening in het onderzoek te maken en het onderzoek behapbaar te houden, zijn de ontwikkelingen in de stikstofwet- en regelgeving die relevant zijn voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen tot 1 juni 2023 meegenomen. Eén belangrijke ontwikkeling die daarbuiten valt is het opstellen van gebiedsplannen door provincies, die voor 1 juli 2023 gepubliceerd moeten worden. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de bekende zaken rondom de gebiedsplannen voor 1 juni 2023.

Gebiedsplannen

Zoals in paragraaf 4.4 besproken, is in het Programma SN vastgelegd dat provincies vóór 1 juli 2023 een gebiedsplan moeten opstellen met daarin de beoogde maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Veel provincies denken deze deadline echter niet te halen vanwege tijdsgebrek, geldtekort en onduidelijke voorwaarden (Kuiper & Moeliker, 2023; NOS, 2023a). Overijssel leverde als eerste een conceptversie van het gebiedsplan in, maar ontving veel kritiek vanwege de verwachte hoge kosten en het niet behalen van de gewenste extra depositievermindering van de coalitie (Kuiper & Moeliker, 2023). De regerende coalitie wenst namelijk het juridisch vastgelegde doel van 74% stikstofgevoelige natuur op een gezond niveau in 2035 naar 2030 te verplaatsen. Dit is volgens de provincies echter onrealistisch en niet haalbaar. Zo stelde provincie Utrecht dat de instrumenten om de plannen te maken met boeren ontbreken (NOS, 2023a). Er is onduidelijkheid over de piekbelasters, de beschikbare instrumenten en welke innovaties stand kunnen houden bij de rechter. Deze onduidelijkheid vanuit het Rijk is voor provincie Gelderland de reden om de deadline van 1 juli niet te kunnen halen (NOS, 2023b).

Hoofdstuk 5: Casusomschrijving

Dit hoofdstuk omvat een omschrijving van de context en stikstofonderzoeken van de twee geselecteerde casussen. Op deze wijze wordt er inzicht gegeven in de gemaakte keuzes rondom de stikstofprocessen. De oorzaken voor deze keuzes zijn middels de diepte-interviews onderzocht, waarvan de resultaten in hoofdstuk 6 worden besproken.

5.1 Het Hembrugterrein – Zaandam

Het Hembrugterrein is een voormalig militair terrein in Zaandam waar vroeger wapens en munitie werden geproduceerd en getest (Koene et al., 2017). Het terrein is 42,5 hectare groot en kenmerkt zich door de vele oude fabriekshallen en het grote ‘plofbos’ (zie Figuur 3 en Figuur 4). Het terrein is sinds 2000 niet meer in actief militair gebruik en vormt sinds 2013 een broeiplek voor kleine creatieve bedrijven en horecagelegenheden (ABC Capital, 2018; Koene et al., 2017). In 2017 verkocht het Rijksvastgoedbedrijf een deel van het terrein met voornamelijk bos aan de gemeente Zaanstad (ABC Capital, 2018). Het overige en grootste gedeelte werd door ABC Vastgoed gekocht. Deze twee eigenaren hebben sindsdien samenwerking gezocht om het gebied te ontwikkelen tot een levendig woon-, werk- en verblijfsgebied (BURA Urbanism & Strootman Landschapsarchitecten, 2021).

Figuur 3

Luchtfoto Hembrugterrein



Noot. Overgenomen uit *Masterplan Hembrug: op hoofdlijnen*, door BURA Urbanism en Strootman Landschapsarchitecten, 2016, maart, p.8. Publiek domein.

Figuur 4

Hembrugterrein anno 2023



Noot. De afbeeldingen linksboven, rechtsboven en linksonder tonen de oude militaire fabriekshallen die in veelvoud op het terrein te vinden zijn. De afbeelding linksonder toont het gebruik van een oude fabriekshal als locatie voor een winkel en een horecagelegenheden. De afbeelding rechtsonder toont het voormalig ‘plofbos’ waar de munitie werd getest. Dit plofbos is afgesloten van het publiek, omdat het terrein grondig gesaneerd dient te worden voordat het veilig is het bos te betreden.

5.1.1 Planverloop

Na de opkoop van de gronden zijn ABC Vastgoed en gemeente Zaanstad samen begonnen aan het opstellen van een Crisis- en herstelwet [Chw] bestemmingsplan voor het gehele terrein (Koene et al., 2017). Dit bestemmingsplan is echter op 30 april 2019 vernietigd, vanwege gegronde beroepen op het gebied van geur- en geluidsoverlast (Raad van State, 2019a). De Raad vernietigde het gehele bestemmingsplan, omdat onduidelijk was hoe de gebreken die uit de beroepen bleken hersteld konden worden (Raad van State, 2019a). Daarmee werd niet uitgesloten dat er in de toekomst binnen de juiste kaders wél een ontwikkeling mogelijk was.

Na de vernietiging van het Chw-bestemmingsplan hebben de partijen ABC Planontwikkeling, LIFE Europe en Ten Brinke zich verenigd onder de naam Hembrug Zaandam BV om samen met de gemeente Zaanstad aan de ontwikkeling van het terrein te werken (Gemeente Zaanstad, 2023). Allereerst is er een masterplan opgesteld om een overkoepelende visie te scheppen voor het gehele gebied en de uitwerking van verschillende deelgebieden mogelijk te maken (BURA Urbanism & Strootman Landschapsarchitecten, 2021). Er wordt beoogd een gemengd woon-werkgebied tot stand

te brengen op het terrein, waarbij het behoud van de historische waarde van het terrein centraal staat. Daarmee bouwt het plan voort op het vernietigde Chw-bestemmingsplan voor het terrein. Figuur 5 toont de verbeelding van het beoogde plan. Voor het juridisch en ruimtelijk borgen van de visie van het masterplan, is er gekozen eerst een bestemmingsplan voor het noordelijke gedeelte en daarna een bestemmingsplan voor het zuidelijke gedeelte van het terrein op te stellen (BURA Urbanism & Strootman Landschapsarchitecten, 2021).

Het bestemmingsplan ‘Hembrug Noordelijk deel’ maakt de creatie van een gemengd terrein voor wonen, werken en culturele bezienswaardigheden mogelijk (Gemeente Zaanstad, 2022a). Er wordt beoogd 1.100 woningen in het noordelijke gedeelte van het terrein te ontwikkelen. Deze woningen zullen rondom het bosgebied worden aangelegd om zo een wenselijk leefklimaat te creëren voor de toekomstige bewoners. Het behoud van het bos is in lijn met de focus op het behoud van de historische waarde van het terrein. Het bestemmingsplan ‘Hembrug Noordelijk deel’ is op 13 oktober 2022 vastgesteld en op 14 juni 2023 onherroepelijk verklaard (Gemeente Zaanstad, 2022a; Gemeente Zaanstad, 2023). Voor het zuidelijke gedeelte van het terrein is een voorbereidingsbesluit vastgesteld op 22 december 2022 (Gemeente Zaanstad, 2022b).

Figuur 5

Verbeelding indeling plangebied Masterplan Hembrug 2021



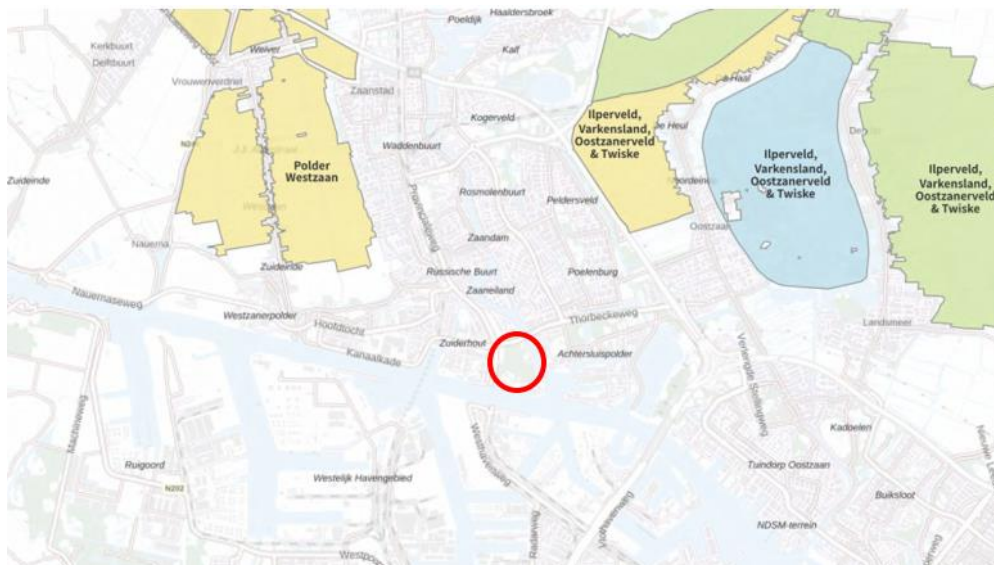
Noot. Overgenomen uit *Masterplan Hembrug: op hoofdlijnen*, door BURA Urbanism en Strootman Landschapsarchitecten, 2016, maart, p.32. Publiek domein.

5.1.2 Stikstofrapportage

Voor de stikstofberekeningen is het belangrijk de Natura 2000-gebieden die in de buurt liggen van het plangebied inzichtelijk te maken. Op 2,3 kilometer ten noordwesten van het plangebied ligt ‘Polder Westzaan’ (Dekker, 2022). Ten noordoosten van het plangebied ligt ‘Ilperveld, Varkenland, Oostzanderveld & Twiske’ op 2,4 kilometer afstand. Dit zijn de twee Natura 2000-gebieden die zijn meegenomen in de stikstofberekeningen voor het bestemmingsplan ‘Hembrug Noordelijk deel’ (zie Figuur 6).

Figuur 6

Locatiekaart met weergave project ten opzichte van Natura 2000-gebieden



Noot. Overgenomen uit *Onderzoek stikstofdepositie Hembrug Noordelijk deel*, door Dekker, R., 2022, 10 februari, p.5. Publiek domein.

Uit de stikstofberekeningen voor het ‘Chw-bestemmingsplan Hembrug e.o.’ die in 2017 zijn verricht, bleek, dat de toename van de stikstofdepositie maximaal 0,3 mol/ha/j betrof voor de omliggende Natura 2000-gebieden (Visser, 2017). In de bijbehorende m.e.r. werd gesteld dat een melding volstond en een passende beoordeling niet noodzakelijk was, omdat de toename van de stikstofdepositie ruim onder 1,00 mol/ha/j lag (Blikman et al., 2018). Deze stikstofberekeningen vielen nog onder het PAS. Het PAS werd een maand na de vernietiging van het Chw- bestemmingsplan vernietigd, waardoor het bestemmingsplan ‘Hembrug Noordelijk deel’ te maken kreeg met het wettelijk kader zoals deze in hoofdstuk 4 is besproken.

In februari 2022 zijn de stikstofberekeningen verricht voor het bestemmingsplan ‘Hembrug Noordelijk deel’ (Dekker, 2022). Destijds was de vrijstelling voor het berekenen van de aanlegfase van kracht, waardoor juridisch gezien enkel de stikstofdepositie van de gebruiksfase berekend moest worden. Bij de berekening van de gebruiksfase is voornamelijk gelet op de stikstofuitstoot van de verkeersgeneratie van de beoogde ontwikkeling. Uit de woningen is geen toename van de stikstofdepositie te verwachten, omdat deze aardgasvrij worden. Uit de berekeningen met een

maximale verkeersgeneratie, blijkt een toename van de stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/j (Dekker, 2022). Op basis daarvan kon geconstateerd worden dat er geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden te verwachten zijn, waardoor er geen natuurvergunning nodig was. Uit het rapport valt niet op te maken of hiervoor stikstofreducerende methoden zijn toegepast.

Ondanks dat de aanlegfase niet berekend diende te worden, is dit een half jaar later op verzoek van Hembrug B.V. wel gedaan (Van den Broek & Sedee, 2022). Om de stikstofuitstoot te reduceren in de aanlegfase zijn de inzet van emissieloze mobiele werktuigen, emissieloos heien voor 25% van de woningen en het leveren van bouwstroom via het bestaande net als uitgangspunten gebruikt. Daarbij houdt AERIUS rekening met het schoner worden van het verkeer in de toekomst. Uit het rapport valt niet op te halen of er nog meer stikstofreducerende maatregelen zijn genomen voor de aanlegfase. Uit de stikstofberekeningen voor de aanlegfase bleek tevens een toename van de stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/j (Van den Broek & Sedee, 2022). De stikstofberekening van de aanlegfase is meegenomen in de bestemmingsplanprocedure en is daarom publiekelijk te raadplegen. Het bestemmingsplan is uiteindelijk op 13 oktober 2022 vastgesteld, waarna op 2 november 2022 de landelijke bouwvrijstelling verviel (Gemeente Zaanstad, 2022a; Raad van State, 2022).

5.2 1221 – Hilversum

De ontwikkeling '1221' ontleent haar naam aan het plangebied, namelijk het postcodegebied 1221 in Hilversum (Gemeente Hilversum, 2022). Vanwege haar ontstaan als industrie- en arbeiderswijk in de 19^e eeuw, kenmerkt het gebied zich door de kleinschalige buurten, diversiteit, functiemenging en de waaivorm van radiale straten (zie Figuur 7). Gemeente Hilversum is voornemens het gebied te transformeren tot een levendig woon-, werk- en verblijfsgebied door verschillende locaties binnen het gebied te moderniseren of te transformeren. In totaal zijn er 7 ontwikkellocaties met een gezamenlijke oppervlakte van circa 47.000m² aangewezen waar grootschalige transformatie gaat plaatsvinden. De gebieden zijn samen met verschillende projecten en activiteiten vastgelegd in 'Chw bestemmingsplan 1221' dat door Sweco is opgesteld.

Figuur 7

1221 anno 2023



Noot. De afbeeldingen in het figuur tonen de diversiteit in de wijk. In de afbeelding linksboven is een kleinschalige voormalige arbeidersbuurt te zien die contrasteert met het voormalige rijkeluishuis in de afbeelding rechtsboven. Linksonder is een meer recent bedrijventerrein te zien, die contrasteert met de oude panden in andere foto's. Rechtsonder is een oude fabriekshal te zien die nu als locatie dient voor zowel een theater als een bakkerij.

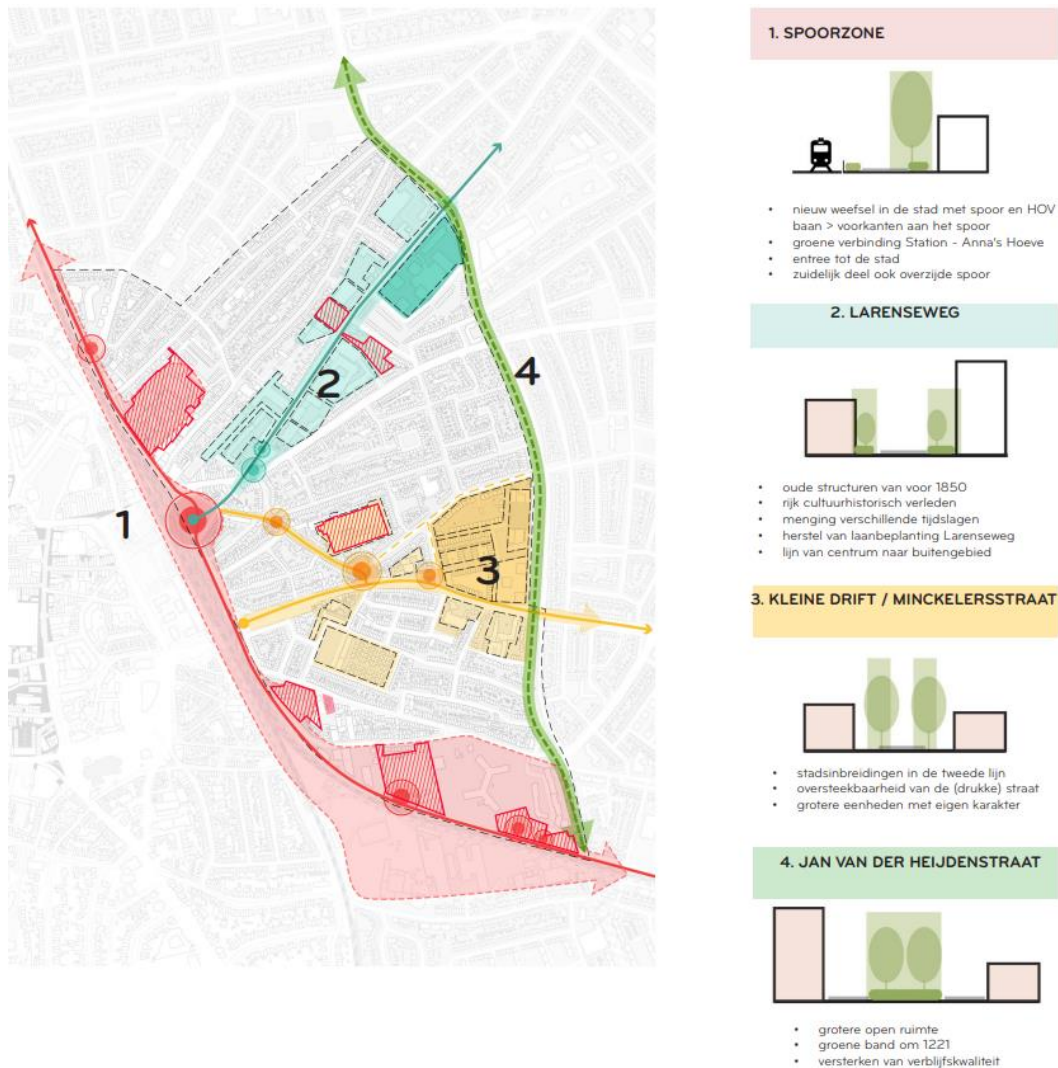
5.2.1 Planomschrijving/verloop

De gemeente Hilversum is in 2018 gestart met het ontwikkelen van plannen voor het postcodegebied 1221. Allereerst heeft ze een gebiedsagenda opgesteld die de algemene richtlijnen biedt voor de toekomst van het postcodegebied 1221 (Drost et al., 2019). Het bespreekt onder andere de huidige dilemma's voor het gebied en hoe hier in de toekomst mee om moeten worden gegaan. Daarna is er een beeldkwaliteitsplan opgesteld, waarin de algemene richtlijnen van de gebiedsagenda concreet zijn uitgewerkt per ontwikkellocatie in een gebiedspaspoort (Voogt, 2021). In de gebiedspaspoorten wordt voor de zeven ontwikkellocaties de huidige situatie en de beoogde situatie besproken. Ook worden de randvoorwaarden voor de ontwikkeling vastgelegd middels maximale bouwhoogtes etc. (Voogt, 2021). Dit gestelde ruimtelijke kader in het beeldkwaliteitsplan moet juridisch geborgd worden middels een bestemmingsplan. Er is gekozen om een Chw-bestemmingsplan op te stellen, omdat het plan daarmee niet alleen kan voorschrijven waar wat wel en niet mag, maar ook de kaders kan schetsen waarbinnen initiatiefnemers zelf plannen kunnen ontwikkelen (Gemeente Hilversum, 2022). De initiatiefnemers zijn vrij in deze ontwikkeling, zolang ze aan de gesteld ambities in de gebiedsagenda en het beeldkwaliteitsplan voldoen.

Zoals in Figuur 8 is te zien, worden in het plangebied van het Chw-bestemmingsplan specifieke soorten gebieden aangewezen waar verschillende plannen voor zijn (Gemeente Hilversum, 2022). In de consolidatiegebieden wordt de bestaande bebouwing behouden en vindt er geen verandering plaats. In de moderniseringsgebieden wordt de bestaande bebouwing gemoderniseerd door vernieuwing en functiemenging. Binnen deze gebieden zijn er zeven ontwikkellocaties aangewezen waar een ingrijpende verandering van de hoofdfunctie van de locatie gewenst is. Deze locaties moeten ontwikkeld worden tot stedelijke woon-werkgebieden. In totaal worden er met het Chw-bestemmingsplan 1.550 woningen mogelijk gemaakt tot het jaar 2040 (Gemeente Hilversum, 2022). Aan de rand van het plangebied, maar binnen het postcodegebied 1221 ligt de ontwikkeling 'Bruisend hart'. Hiervoor wordt een apart juridisch plantraject doorlopen. Op deze locatie worden maximaal 250 woningen mogelijk gemaakt, waardoor er in het gehele postcodegebied 1.800 woningen toegevoegd kunnen worden tot het jaar 2040. Het 'Chw-bestemmingsplan 1221' is op 26 oktober 2022 vastgesteld door de gemeenteraad (Gemeente Hilversum, 2022). Uit communicatie met een betrokken planoloog bij 1221 van Sweco blijkt, dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is (L. Vranken, persoonlijke communicatie, 22 juni 2023). Wel is de beroepstermijn inmiddels verstreken. De ingestelde beroepen hebben geen betrekking op het aspect stikstof.

Figuur 8

De beoogde ontwikkeling in 1221



Noot. De consolidatiegebieden zijn in het figuur blank gelaten, de moderniseringsgebieden zijn gearceerd met rood, geel en blauw én de ontwikkellocaties zijn rood gestreept.

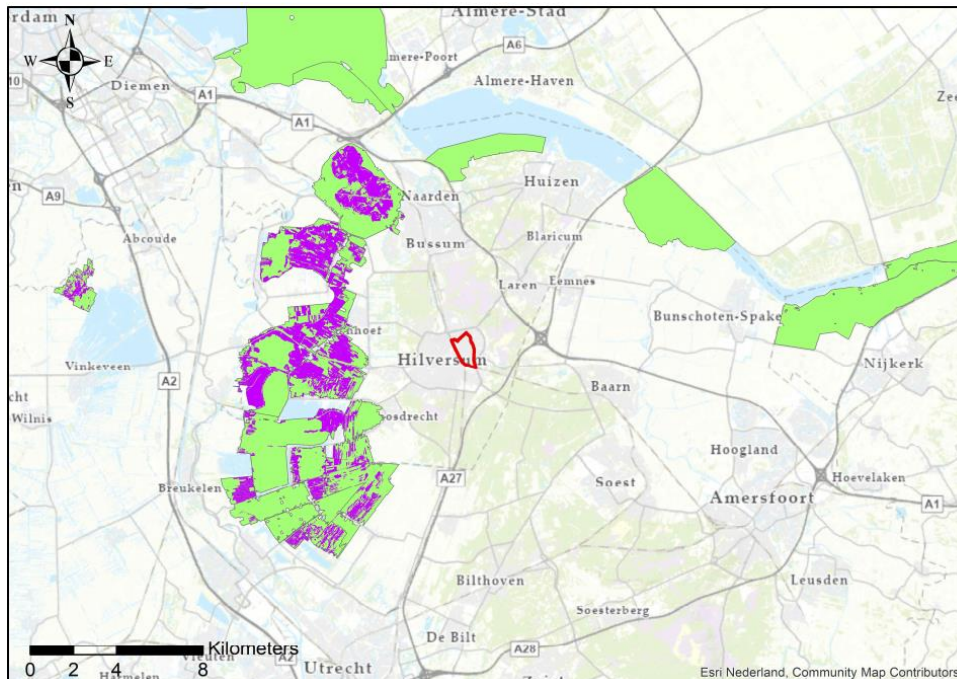
Noot. Overgenomen uit *Beeldkwaliteitsplan+ 1221 Hilversum*, door Voogt, W., 2021, 10 december, p.16. Publiek domein.

5.2.2 Stikstofrapportage

In de buurt van het plangebied liggen verschillende Natura 2000-gebieden, zoals in Figuur 9 is aangegeven. Het dichtstbijzijnde gebied is de 'Oostelijke Vechtplassen' die op 4,15 kilometer ten westen van het plangebied ligt (Van Munster & Vrij Peerdeman, 2022). Ten noordoosten ligt op ongeveer 7 kilometer afstand het Natura 2000-gebied 'Eemmeer & Gooimeer Zuidoever' en ten noordwesten op 6,3 kilometer het 'Naardermeer'. Dit zijn de meegenomen Natura 2000-gebieden in de stikstofberekeningen.

Figuur 9

Ligging postcodegebied 1221 in Hilversum ten opzichte van de Natura 2000-gebieden



Noot. Het postcodegebied 1221 is in het figuur gemarkeerd in rood, de Natura 2000-gebieden zijn groen gemarkeerd en de gevoelige habitattypen zijn paars gemarkeerd.

Noot. Overgenomen uit *Stikstofonderzoek: Chw-bestemmingsplan 1221*, door Fenten, W., 2022, 14 juli, p.5. Publiek domein.

In juli 2022 is het stikstofonderzoek uitgevoerd voor het Chw-bestemmingsplan 1221, waarbij de aanlegfase niet is meegerekend (Fenten, 2022). Ook voor dit plan was de bouwvrijstelling nog van kracht. Voor de stikstofberekeningen van de gebruiksfase zijn verschillende uitgangspunten gebruikt. Tot het jaar 2040 worden er maximaal 1.800 woningen in het gebied gerealiseerd, waarvan er middels het Chw-bestemmingsplan maximaal 1550 worden mogelijk gemaakt. De stikstofuitstoot is echter cumulatief berekend, waarbij de woningen en de verkeersgeneratie van het 'Bruisend hart' ook zijn meegenomen. De referentiesituatie in het plangebied bestaat uit de stikstofuitstoot van de verwarming van bedrijfspanden en van verkeersbewegingen (Fenten, 2022). De verwarming van (bestaande) bedrijfspanden wordt aardgasvrij gemaakt evenals die van de ontwikkelde woningen. Wel stijgt de stikstofuitstoot door een toename aan verkeersstromen bij de ontwikkeling van meer woningen. De toename wordt echter gecompenseerd door de stikstofvermindering van het vervangen van de verwarmingsbronnen. Deze gebruikte compensatiemethode is een vorm van intern salderen. Daarnaast wordt er voor de berekening van de stikstofemissies uit de verkeersstromen rekening gehouden met het duurzamer worden van de vervoersmogelijkheden in de loop der jaren. Uit het rapport valt niet op te halen of er nog meer stikstofreducerende maatregelen zijn toegepast voor de gebruiksfase. Uiteindelijk blijkt uit de stikstofberekeningen dat de toename aan stikstofdepositie niet hoger is dan 0,00 mol/ha/j, waardoor er geen vergunningsplicht was.

Het Chw-bestemmingsplan werd vastgesteld op 26 oktober 2022, waarna een week later op 2 november de landelijke vrijstelling voor de aanlegfase verviel (Gemeente Hilversum, 2022; Raad van State, 2022). Ondanks dat het plan al was vastgesteld, is er alsnog gekozen om de stikstofdepositie van de aanlegfase te berekenen. Het stikstofonderzoek van de aanlegfase is verkregen via Respondent 9, omdat dit geen openbaar gepubliceerd document is (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 5 juni 2023). De berekening is niet in procedure gebracht maar achter de hand gehouden in het geval dat er beroep werd gedaan over de aanlegfase van de stikstofdepositie. Voor het berekenen van de aanlegfase is de stikstofuitstoot van het Bruisend Hart niet meegenomen. Voor de realisatie zijn verschillende uitgangspunten meegenomen om de stikstofdepositie te reduceren. Zo is er uitgegaan van het gedeeltelijk gebruik van elektrische mobiele werktuigen en het gebruik van duurzamere brandstof voor werktuigen die wel op fossiele brandstoffen rijden. Ook is de stikstofuitstoot die veroorzaakt wordt door de verkeersstromen van werktuigen, beperkt tot twee hoofdroutes. De tussengelegen routes zijn niet meegenomen. Tot slot is er een fasering van de aanlegfase toegepast van acht jaar, namelijk van 2023 tot 2031. Hiermee wordt de stikstofuitstoot per jaar verminderd. Middels het hanteren van deze uitgangspunten is de toename van de stikstofdepositie voor de aanlegfase ook onder 0,00 mol/ha/j gebleven. Uit het rapport valt niet op te halen of er nog andere stikstofreducerende maatregelen zijn genomen voor de aanlegfase.

Hoofdstuk 6: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd die volgen uit de diepte-interviews en bureauonderzoeken. Op basis van deze resultaten, kan in hoofdstuk 7 een antwoord worden geformuleerd op de drie deelvragen van het onderzoek.

6.1 Knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving

In deze paragraaf komen de belangrijkste resultaten betreffende de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen aan bod. Deze resultaten behoren bij de eerste deelvraag van het onderzoek.

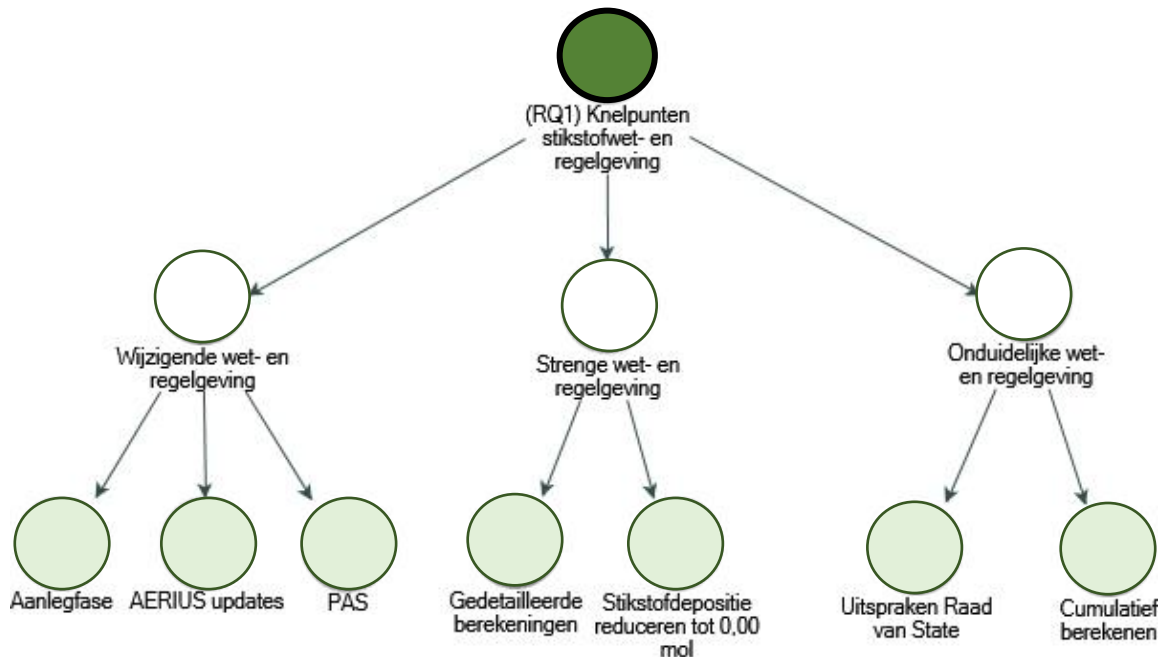
De resultaten voor de knelpunten zijn bekeken vanuit de theorie over de invloed van wet- en regelgeving die in hoofdstuk 2 van het onderzoek aan bod is gekomen. De theorie stelt dat een wijzigend, streng, onduidelijk en/of omvangrijk karakter van wet- en regelgeving de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling kan beïnvloeden. Uit de bureauonderzoeken en diepte-interviews blijkt dat een wijzigend, streng en onduidelijk karakter ook terug te zien is in de stikstofwet- en regelgeving. Het grote scala aan wetten en regels blijkt echter geen rol te spelen in de invloed van de stikstofwet- en regelgeving. Het aantal stikstofwetten en -regels blijkt redelijk beperkt te zijn en de omvang ervan wordt door de respondenten niet als een obstakel beschouwd voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Uit het bureauonderzoek naar de stikstofwet- en regelgeving blijkt dat er sinds 2019 een veelvoud aan wijzigingen is doorgevoerd, dat de grenswaardes voor de maximale stikstofuitstoot redelijk streng zijn en dat bepaalde regels geen concrete uitwerking bevatten. In het bureauonderzoek naar de twee casussen komt met name het wijzigende en strenge karakter van de stikstofwet- en regelgeving naar voren. Het wijzigende karakter is te zien aan de keuzes die zijn gemaakt rondom wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving, zoals de keuzes omtrent het berekenen van de aanlegfase. Het strenge karakter is te zien in de complexe en strenge stikstofberekeningen, die een veelvoud aan maatregelen bevatten om de stikstofdepositie te reduceren tot 0,00 mol/ha/j. De resultaten van de interviews ondersteunen deze bevindingen en vullen ze aan. Ook tonen ze de onduidelijkheid die er onder respondenten bestaat over bepaalde stikstofwet- en regelgeving. De respondenten benoemen specifieke obstakels per knelpunt in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van de casussen. Deze knelpunten zijn in Figuur 10 visueel weergegeven aan de hand van de gebruikte codes tijdens de analyse. Een omschrijving van de codes is in Bijlage 2 te vinden.

Respondenten benoemen in de categorie ‘wijzigende wet- en regelgeving’ de wijzigingen in de berekeningen voor de aanlegfase, de vele AERIUS-updates en de gebeurtenissen rondom het PAS als specifieke obstakels. Daarnaast worden de verplichte gedetailleerde berekeningen en het reduceren van de stikstofdepositie tot 0,00 mol/ha/j als obstakels gezien in de categorie ‘strenge wet- en regelgeving’. Tot slot wordt de onduidelijkheid over de uitspraken van de Raad van State en het cumulatief berekenen als obstakels gezien in de categorie ‘onduidelijke wet- en regelgeving’. De specifieke obstakels worden in deze paragraaf in meer detail besproken.

Figuur 10

Verbeelding resultaten knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving



Noot. De donkergroene stip in het midden met de aanduiding ‘Knelpunten stikstofwet- en regelgeving’ representeert de eerste deelvraag van het onderzoek. De drie witte stippen geven de categorieën van knelpunten aan die in de interviews naar voren komen en ondersteund worden door de bureauonderzoeken. De lichtgroene stippen zijn alle concrete obstakels die de respondenten in de interviews benoemen.

Noot. De categorie ‘groot scala aan wet- en regelgeving’ die in de theorie naar voren komt, is niet opgenomen in het figuur, omdat dit knelpunt niet uit het onderzoek blijkt.

6.1.1 Obstakels per knelpunt

Wijzigende stikstofwet- en regelgeving

Uit het bureauonderzoek naar de stikstof wet- en regelgeving blijkt voornamelijk dat deze onderhevig is aan een grote hoeveelheid wijzigingen. Sinds 2019 zijn er twee verschillende wetten ingevoerd, is er een programma opgesteld, zijn er provinciale plannen opgesteld en zijn er allerlei wijzigingen in de regels van bestaande wetgeving doorgevoerd. Ook is te zien dat jurisprudentie een belangrijke rol speelt bij de wijzigingen in de stikstof wet- en regelgeving. Deze jurisprudentie is nog volop in ontwikkeling vanwege het relatieve jonge karakter van de huidige vigerende stikstofwet- en regelgeving. De vele wijzigingen zijn ook goed terug te zien in het bureauonderzoek naar de twee casussen aan bepaalde gemaakt keuzes rondom een wijziging. Zo is er bijvoorbeeld rondom het vervallen van de bouwvrijstelling bij beide casussen de keuze gemaakt om uit voorzorg de aanlegfase te laten berekenen.

Uit de diepte-interviews blijkt dat het wijzigende karakter van de stikstofwet- en regelgeving als obstakel wordt gezien voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Zo stelt Respondent 9:

“Elke keer dat er weer een nieuwe wet werd aangenomen of dat de wet ging veranderen, moest je wachten op jurisprudentie of die bleef of dat het weer ging veranderen. En dat is dan de onzekere periode waarin je zit, waarin je wel blijft rekenen als het weer veranderd. Maar daardoor kan je wel natuurlijk in de vertraging schieten.”

De respondent stelt dat met name de onzekerheid en risico's die de vele wijzigingen met zich meebrengen een belangrijk aandachtspunt waren. Uit de omgang met verschillende obstakels in de casussen blijkt dat deze onzekerheid en risico's ervoor kunnen zorgen dat gemeenten en/of projectontwikkelaars risicoavers worden. Zo is de berekening voor de aanlegfase bij het Hembrugterrein vooruitlopend op een wijzigende regelgeving gemaakt, terwijl deze juridisch gezien niet noodzakelijk was.

Respondenten benoemen specifieke obstakels voor het knelpunt van de wijzigende wetgeving, namelijk: de wijzigingen rondom de aanlegfase, de vele AERIUS-updates en de gevolgen van de PAS vernietiging. Ten eerste zien respondenten de vele wijzigingen rondom de **aanlegfase** als een obstakel in de stikstofwet- en regelgeving. Aanvankelijk moest de aanlegfase wel worden meegerekend in de stikstofdepositie. Dit werd gewijzigd met de invoering van de Wsn en de bijbehorende bouwvrijstelling. Een jaar later is deze bouwvrijstelling echter weer ingetrokken na een Raad van State uitspraak. In eerste instantie was de invoering van de bouwvrijstelling gunstig voor de doorlooptijd van beide casussen. Zo stelt Respondent 1: *“Voor het bestemmingsplan denk ik in dit geval dus wel voordelig. Want op een gegeven moment ging de realisatiefase eruit. Nahja dan wordt het alleen maar makkelijker”*. Toch plaatst Respondent 5 hier voor het Hembrugterrein ook een kanttekening bij *“Tegelijkertijd, volgens mij zat het bij ons toch vooral ook wel in de gebruiksfase waarin je de meeste stikstofuitstoot had”*. Het vervallen van de bouwvrijstelling op 2 november 2022 maakte het voor gebiedsontwikkelingen weer verplicht de stikstofdepositie van de aanlegfase mee te nemen in de berekeningen. Veel respondenten geven aan dat via experts en persberichten wel duidelijk werd dat de bouwvrijstelling zou komen te vervallen, maar dat het niet zeker was wanneer de uitspraak zou vallen en hoe dit precies effect ging hebben op de praktijk. Van beide casussen zijn de bestemmingsplannen nog vóór het vervallen van de bouwvrijstelling vastgesteld. ‘Hembrug Noordelijk deel’ werd drie weken voor de vrijstelling vastgesteld en ‘Chw-bestemmingsplan 1221’ slechts één week.

Voor het Hembrugterrein is er vanwege de speculaties over de bouwvrijstelling gekozen om nog vóór de vaststelling van het bestemmingsplan een stikstofberekening van de aanlegfase te berekenen en in procedure te brengen. Dit was met name de keuze van de projectleiders om er zeker van te zijn dat het bestemmingsplan werd vastgesteld. Volgens Respondent 13 heeft deze keuze echter wel tot een kleine vertraging in het bestemmingsplantraject geleid:

“Nouja het effect is dat we iets langer hebben gedaan over het bestemmingsplan in procedure brengen. Ja, toen bekend werd waar de uitspraak van Raad van State naar toe leek te gaan, liep de bestemmingsplanprocedure al. Wij hebben eerst een voorontwerp voorgelegd en daarna het ontwerp.”

De aanpassing hebben wij gedaan toen we werkte aan het ontwerp bestemmingsplan noordelijk deel. Dus qua snelheid met alle benodigde afstemming, heeft dit wel wat tijd gekost in de doorloop van de totale procedure.”

Zodoende heeft de wijziging in de bouwvrijstelling voor een kleine vertraging gezorgd in het bestemmingsplantraject van het Hembrugterrein. Voor 1221 is er gekozen pas ná de vaststelling van het bestemmingsplan de stikstofdepositie voor de aanlegfase te berekenen en deze achter de hand te houden bij de Raad van State zitting. Respondent 9 stelt hiervoor de volgende reden: “*de makkelijkere weg was toen gewoon van ja het hoeft niet, als het dan wel moet dan horen we het wel. Want anders kies je bij voorbaat al dat je mogelijkheid hebt om vertraging te krijgen*”. De stikstofdepositie van de aanlegfase is berekend tijdens de proceduretijd van de beroepen, waardoor het geen vertraging tot gevolg had.

Daarnaast worden de vele **AERIUS-updates** als een belangrijk knelpunt voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen gezien. Met iedere wijziging in de stikstofwet- en regelgeving, moet het rekenprogramma AERIUS geüpdatet worden. Dit rekenprogramma is in de stikstofwet- en regelgeving verplicht gesteld om te gebruiken, blijkt uit het bureauonderzoek in hoofdstuk 4. De updates kunnen lang duren voordat ze zijn doorgevoerd en kunnen op verkeerde momenten plaatsvinden. Voor 1221 stelt Respondent 6 het volgende over de AERIUS-updates:

“Elke keer als het moment was dat we volgens mij van ontwerp naar vaststelling gingen, kwam er precies weer een nieuwe calculator uit. Dus moesten we daar weer op wachten om een nieuwe berekening te maken. Dus ja, dat maakte het wat complexer.”

De updates hebben uiteindelijk geen vertragende invloed op de doorlooptijd van het bestemmingsplantraject van 1221 gehad, maar heeft wel de benodigde tijd voor de stikstofonderzoeken verlengd. Ook voor het Hembrugterrein hebben de vele updates geen invloed gehad op de totale doorlooptijd van het bestemmingsplantraject. De respondenten benadrukken echter dat deze vele updates wel invloed kunnen hebben op de doorlooptijd, omdat bij iedere update het risico bestaat dat de berekening niet meer op 0,00 mol/ha/j uitkomt en het soms 3 maanden kan duren voordat de updates zijn doorgevoerd en het programma weer gebruikt mag worden. De AERIUS-updates die met de wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving gepaard gaan, worden dus als een obstakel gezien door de respondenten. Respondent 6 geeft echter ook aan dat de softwarepakketten door de vele updates juist beter zijn geworden.

De gevolgen van de vernietiging van het **PAS** worden ook als een obstakel gezien voor de doorlooptijd. Meerdere respondenten geven aan dat de vernietiging van het PAS in 2019 een grote klap was voor de ruimtelijke ordening en dat het lange tijd onzeker was hoe men met stikstof om moest gaan. De vergrote aandacht voor stikstof zorgde volgens Respondent 5 continu voor “*een soort van paniekreacties om dingen dan maar weer anders te doen of bij te stellen*”. Een belangrijk gevolg van de vernietiging van het PAS, is de vernietiging van alle bijbehorende verleende vergunningen. Uit het bureauonderzoek in hoofdstuk 4 blijkt dat de rijksoverheid de vergunningen van de PAS-melders wil gaan legaliseren. Respondenten geven aan dat het Hembrugterrein één van deze zogenaamde PAS-melders is. Er wordt echter al lang gewacht op de legalisatie van de PAS-melding. Meerdere respondenten geven aan dat de legalisatie essentieel is voor de ontwikkeling van het zuidelijke

gedeelte van het terrein, omdat het met de ontbrekende stikstofruimte moeilijk wordt de stikstofdepositie van een ontwikkeling op 0,00 mol/ha/j te krijgen. Respondent 5 zegt het volgende over de PAS-legalisatie:

“Daar is nu voor het zuidelijk deel in ieder geval de hoop op gevestigd. Want als we die krijgen dan, dan kan het zuidelijk deel ook gewoon ontwikkeld worden. Maar dat is nog wel eventjes een spannende en dat duurt al ondertussen denk ik ook alweer 3 jaar dat we daar op zitten te wachten.”

Meerdere respondenten bevestigen dat er al lange tijd gewacht wordt op de legalisatie van de PAS-melding. *“Dat is iets waar gewoon geen schot in zit”* (Respondent 12). Voorlopig wordt daarom gewacht met het opstellen van een bestemmingsplan voor het zuidelijke gedeelte. Zodoende leidt het afwachten op de PAS-legalisatie tot vertraging voor de doorlooptijd van de ontwikkeling van het zuidelijke gedeelte van het Hembrugterrein. Verschillende respondenten houden daarom ook rekening met het bewandelen van alternatieve paden. Zoals het creëren van stikstofruimte door ontwikkelende duurzaamheidsmaatregelen of het opstellen van een conservatief bestemmingsplan. Voor 1221 is de PAS-melding niet van toepassing, omdat er pas vanaf 2020 is gestart met de ontwikkeling van het bestemmingsplan.

Strengere stikstofwet- en regelgeving

Naast de vele wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving blijkt ook het restrictieve karakter als een knelpunt uit de bureauonderzoeken en diepte-interviews. Zo dient de stikstofuitstoot tot in detail te worden berekend en bestaat er een harde maximale depositiewaarde die een gebiedsontwikkeling mag toevoegen per hectare per jaar.

In de bureauonderzoeken komt naar voren dat de in de stikstofonderzoeken zeer **gedetailleerde berekeningen** moeten worden gedaan, omdat er veel verschillende zaken tot in detail moeten worden meegenomen. Deze zaken gaan vaak over een toekomstige situatie, waarvan de precieze vormgeving niet altijd bekend is. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat dit ertoe leidt dat er veel aannames moeten worden gedaan. Er moet in berekeningen doorgaans geschat worden wat de toekomstige uitstoot van een ontwikkeling is. Respondent 11 geeft aan dat hierdoor de stikstofberekeningen soms *“een theoretische sessie”* kunnen worden. Bij 1221 zijn er verschillende aannames gemaakt omtrent de aanlegfase over de fasering en het bouw materiaal. En *“dat weet je natuurlijk nooit want de gemeente ontwikkelt de locatie niet, dus het zijn de ontwikkelaars die die locaties ontwikkelen”* (Respondent 9). Ook bij het Hembrugterrein zijn er tijdens de stikstofberekeningen bepaalde aannames gedaan. Respondenten zien de verplichte gedetailleerde berekeningen en de bijbehorende aannames als een potentieel obstakel in de stikstofwet- en regelgeving, omdat het ertoe kan leiden dat er met onrealistische gegevens wordt gerekend die niet worden goedgekeurd door de Raad van State. De respondenten constateren echter dat dit obstakel de doorlooptijd van beide casussen niet heeft verlengd.

Daarnaast blijkt uit het bureauonderzoek dat er binnen de stikstofwet- en regelgeving een harde grenswaarde van de maximale stikstofdepositie op gevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden bestaat, namelijk 0,00 mol/ha/j. Indien men toch een hogere depositie heeft en de KDW's van de Natura 2000-gebieden worden overschreden, volgt er een langdurig moeilijk traject. Meerdere

respondenten geven daardoor aan dat de stikstofwet- en regelgeving in Nederland streng is, zeker in vergelijking met de rest van Europa. Volgens Respondent 8 “*zijn we roomser dan de paus als, als Nederland*”. In beide casussen is in de stikstofonderzoeken terug te zien dat er allerlei maatregelen zijn ingezet om op een **depositie van 0,00 mol/ha/j** uit te komen. Zo stelt Respondent 5 dat er voor het Hembrugterrein “*behoorlijk veel rekenwerk*” in heeft gezeten “*om te kijken en te schuiven en bij te stellen van hoe kunnen we dit inderdaad op de prachtige 0,00 krijgen uit een AERIUS-calculator*”. Ook bij 1221 hebben er regelmatig overleggen plaatsgevonden om de juiste stikstofreducerende maatregelen te kiezen. Voor beide casussen hebben de stikstofonderzoeken daarom lange tijd geduurd, al heeft dit voor beide uiteindelijk geen vertraging opgeleverd voor het bestemmingsplantraject.

Onduidelijke stikstofwet- en regelgeving

Tot slot wordt uit het bureauonderzoek in hoofdstuk 4 duidelijk dat er verschillende stikstofwetten en -regels zijn, maar dat hierbij soms een concrete uitwerking ontbreekt. Uit de interviews blijkt dat er daarom enige onduidelijkheid bestaat in de stikstofwet- en regelgeving. Deze onduidelijkheid komt in de interviews vooral naar voren in de onduidelijkheid over de uitspraken van de Raad van Staten en het cumulatief berekenen van ontwikkelingen.

Allereerst wordt door de respondenten de onduidelijkheid over **uitspraken van de Raad van State** als obstakel voor de doorlooptijd gezien. Er bestaat onduidelijkheid over de gerechtelijke uitspraken, omdat de uitkomst van een beoordeling van een gebiedsontwikkeling volgens de respondenten naast de vigerende stikstofwet- en regelgeving ook afhankelijk is van de Raad van State. Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld dat zowel ‘Hembrug Noordelijk deel’ als ‘Chw-bestemmingsplan 1221’ voldeed aan de vigerende stikstofwet- en regelgeving tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan. Toch is er bij beide casussen gekozen om voor de zekerheid de stikstofdepositie van de aanlegfase ook te berekenen, omdat het volgens meerdere respondenten onduidelijkheid is hoe de Raad van State zou oordelen bij een mogelijke beroepsprocedure. “*Alles kan in stikstofland dus het zou maar zo kunnen dat een rechter dan toch zegt, van ja, ik ga daar toch naar kijken. ... Maar ja, dat is een beetje aan de rechter hoe die daarin staat*” (Respondent 4). De uitkomst van een beroepsprocedure op het gebied van stikstof is dus in bepaalde mate afhankelijk van de bestuursrechter die het beoordeelt. Dit komt doordat er nog relatief weinig jurisprudentie over de stikstofwet- en regelgeving bestaat, vanwege de vele wijzigingen die er in hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden. Daardoor stellen respondenten dat het moeilijk in te schatten kan zijn hoe de uitspraak van de bestuursrechter zal vallen. Dit schept onduidelijkheid en kan tot onzekerheid leiden voor gemeenten en/of projectontwikkelaars. In de resultaten van de aanlegfase is terug te zien dat zij hierdoor risico's kunnen worden en maatregelen kunnen treffen om het risico te verminderen. Door de risico's te verminderen beogen zij de kans op beroepsprocedures en mogelijke vertraging te voorkomen. Respondent 10 bevestigt dit door te stellen dat het noodzakelijk is om alle mogelijke punten van beroep zo veel mogelijk te voorkomen door risico's te verminderen en uit voorzorg bepaalde keuzes te maken. Toch kan dit wel meer tijd kosten in de planvormingsfase, wat de doorlooptijd van het gehele bestemmingsplantraject kan verlengen. Dit is in beperkte mate gebeurd bij het Hembrugterrein, vanwege het berekenen van de aanlegfase vóór het indienen van het ontwerpbestemmingsplan. Bij 1221 is de aanlegfase pas berekend na de vaststelling van het bestemmingsplan en tijdens de beroepsperiode van andere milieuaspecten. Hierdoor heeft deze extra berekening niet de doorlooptijd

van het totale bestemmingsplantraject verlengd. Voor beide casussen zijn uiteindelijk geen beroepen over stikstof ingediend.

Tot slot wordt de onduidelijkheid omtrent het **cumulatief berekenen** van de stikstofdepositie als knelpunt gezien in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Uit het bureauonderzoek in hoofdstuk 4 blijkt dat de Wnb stelt dat stikstofdepositie van ontwikkelingen in dezelfde richting cumulatief berekend moeten worden. De Wnb stelt hier echter geen concrete eisen aan. Ook is de jurisprudentie erover nog in ontwikkeling. Meerdere respondenten benoemen daarom de onduidelijkheid over het berekenen van een cumulatief effect. Wel stelt Respondent 4:

“Het moet wel logisch zijn dat je in een knip doet, zegmaar dan moet het echt wel in de tijd ook gewoon twee verschillende bestemmingsplannen kunnen zijn. Dus en dat ze dat niet de een afhankelijk is van de ander.”

Toch is het volgens de respondenten afhankelijk van jurisprudentie en de bestuursrechter hoe er met deze cumulatie wordt omgegaan. Dit vormt een aanzienlijk risico voor de doorlooptijd van een bestemmingsplantraject.

Voor het Hembrugterrein weten respondenten niet of de stikstofdepositie van de ontwikkeling van het zuidelijke gedeelte cumulatief berekend moet worden met die van het noordelijke gedeelte. Dit komt deels door de onduidelijkheid over de regelgeving, maar ook omdat het een gevoelig onderwerp is voor de respondenten. De verplichte cumulatieve berekening van het zuidelijke gedeelte zou het namelijk zeer lastig maken om de stikstofdepositie tot 0,00 mol/ha/j te reduceren. Verschillende respondenten zijn er wel positief over, omdat er een duidelijke knip is gemaakt in het bestemmingsplan van het noordelijk en het zuidelijk deel. Toch leidt de onduidelijkheid dus tot onzekerheid over de stikstofberekening voor het zuidelijke deel, waardoor voorlopig de ontwikkeling ervan wordt uitgesteld.

Voor 1221 blijkt uit het bureauonderzoek dat de stikstofdepositie van het ‘Bruisend Hart’ cumulatief is meegenomen in de gebruiksfase van het Chw-bestemmingsplan 1221. Dit is echter geen onderdeel van het plangebied. Respondent 9 stelt betreffende die keuze het volgende:

“We weten natuurlijk dat het Bruisend Hart ongeveer tegelijkertijd plaats gaat vinden met de andere ontwikkelingen. ... Dus vandaar dat we hebben gezegd van uhm nou dan nemen we hem mee want dan hebben we het cumulatieve effect in ieder geval voor de eindsituatie ook in beeld gebracht.”

Respondent 7 vult dit aan door te stellen dat het Bruisend Hart onderdeel is van het postcodegebied 1221 en omsloten wordt door het plangebied. Zodoende is er gekozen om de stikstofdepositie van het Bruisend Hart mee te nemen in de stikstofberekening van 1221. Hiermee werd de stikstofdepositie van het uiteindelijke eindresultaat berekend en probeerde men te vermijden dat men een ‘salamitactiek’ verweten werd. Daarmee bedoelen de respondenten een tactiek waarbij een grote ontwikkeling zonder goede onderbouwing wordt opgedeeld in allerlei kleine ontwikkelingen, om de stikstofdepositie van iedere ontwikkeling op zichzelf te verlagen. De respondenten geven ook aan dat ze niet zeker wisten of de cumulatieve berekening echt nodig was geweest. De stikstofdepositie van het Bruisend Hart is niet meegenomen in de berekening van de aanlegfase van het Chw-

bestemmingsplan. Dit komt doordat het nog onzeker is op welke wijze het Bruisend Hart precies ontwikkeld gaat worden, omdat het echt een ander bestemmings-/omgevingsplan wordt.

6.2 Vrijheid om een invulling te geven

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten besproken over de vrijheid van gemeenten en/of projectontwikkelaars om een invulling te geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving. Dit wordt gedaan aan de hand van de mate van bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte die in paragraaf 2.2 aan bod is gekomen. Bij bestuurlijke afwegingsruimte is de ruimte die de stikstofwet- en regelgeving biedt aan gemeenten bij het toetsen van bestemmingsplannen en stikstofonderzoeken van belang in het onderhavige onderzoek. De handelingsruimte betreft hierbij de ruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan bij het opstellen van bestemmingsplannen en het verrichten van stikstofonderzoeken. Op basis van de resultaten in deze paragraaf wordt in hoofdstuk 7 een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag van het onderzoek.

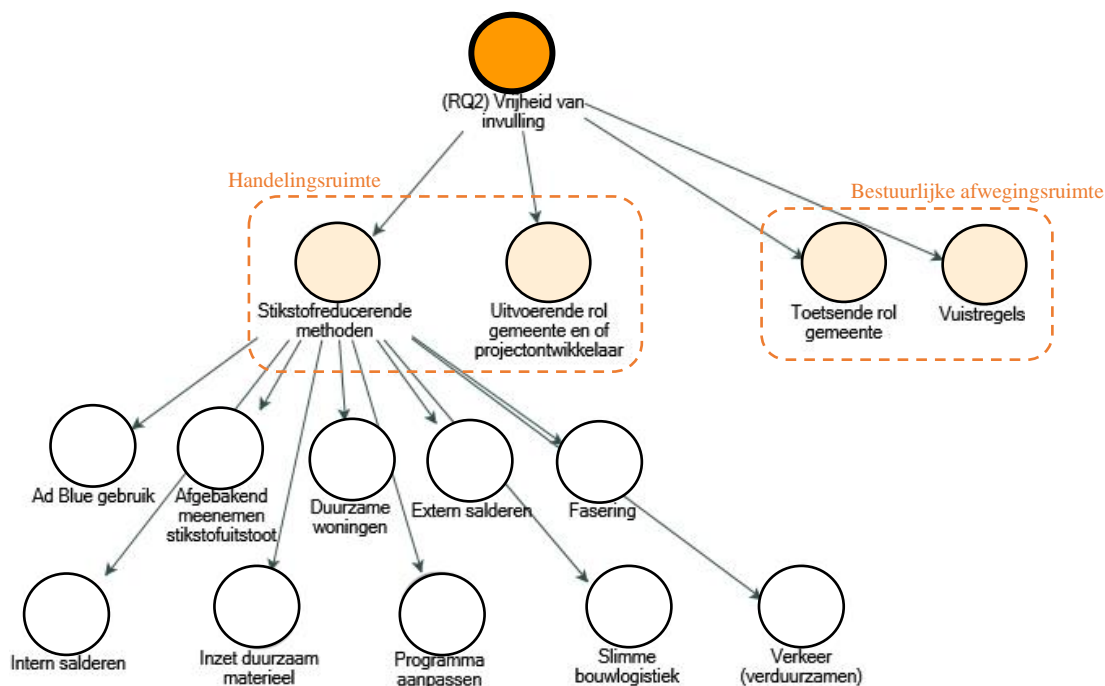
Uit de resultaten blijkt dat er een geringe mate van bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten bestaat. Het bureauonderzoek in hoofdstuk 4 toont dat de stikstofwet- en regelgeving een getrappt karakter heeft, wat bestuurlijke afwegingsruimte creëert. Deze afwegingsruimte ligt echter voornamelijk bij provincies, omdat zij de stikstofwet- en regelgeving in meer detail uit moeten werken. Gemeenten nemen volgens de respondenten voornamelijk een toetsende houding aan bij de stikstofwet- en regelgeving. Toch blijkt uit de interviews ook dat gemeenten enige bestuurlijke afwegingsruimte hebben, doordat zij bepaalde vuistregels kunnen hanteren bij het toetsen van stikstofonderzoeken.

Daarnaast blijkt uit de bureauonderzoeken en interviews dat er enige mate van handelingsruimte in de stikstofwet- en regelgeving bestaat. De Wnb stelt geen concrete eisen aan de maatregelen die kunnen worden genomen om de stikstofdepositie te reduceren tot 0,00 mol/ha/j. Dit schept veel handelingsruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars. Daardoor zijn er veel verschillende stikstofreducerende methoden toegepast bij de onderzochte casussen. Toch blijkt uit de antwoorden van respondenten dat er op basis van ontwikkelende jurisprudentie wél eisen worden gesteld aan stikstofreducerende methoden. Deze jurisprudentie perkt de handelingsruimte van gemeenten en/of projectontwikkelaars in.

Figuur 11 is een visuele weergave van de gebruikte codes voor de resultaten van de interviews. De definitie van de codes zijn in Bijlage 2 te vinden. Zoals besproken worden de resultaten ingedeeld in de categorieën handelingsruimte en bestuurlijke afwegingsruimte. Binnen de bestuurlijke afwegingsruimte worden de thema's 'toetsende rol gemeente' en 'vuistregels' besproken. De resultaten voor de handelingsruimte worden besproken aan de hand van de thema's 'uitvoerende rol projectontwikkelaars en/of gemeenten' en 'stikstofreducerende methoden' te krijgen. In totaal zijn er tien concrete methoden benoemd waarmee gemeenten en/of projectontwikkelaars de stikstofdepositie kunnen reduceren in gebiedsontwikkelingen. De twee categorieën en bijbehorende thema's worden in paragraaf 6.2.1 in meer detail besproken. De resultaten van de interviews worden hierin aangevuld door de resultaten uit de bureauonderzoeken.

Figuur 11

Verbeelding resultaten vrijheid om een invulling te kunnen geven aan de stikstofwet- en regelgeving



Noot. De oranje stip in het midden bovenaan met de aanduiding ‘Vrijheid van invulling’ representeert de tweede deelvraag van het onderzoek. De codes ‘stikstofreducerende methoden’ en ‘uitvoerende rol projectgroep’ representeren de mate van handelingsruimte en de codes ‘Toetsende rol gemeente’ en ‘Vuistregels’ representeren de bestuurlijke afwegingsruimte. De witte stippen representeren alle methoden die door de respondenten aangedragen zijn om de stikstofdepositie te reduceren.

6.2.1 Resultaten bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte

Bestuurlijke afwegingsruimte

Uit het bureauonderzoek in hoofdstuk 4 blijkt dat er een redelijke mate van bestuurlijke afwegingsruimte bestaat in de stikstofwet- en regelgeving voor provincies. Dit komt voornamelijk door het deels getrapte karakter van de Wsn en het volledige getrapte karakter van het Programma SN. Dit betekent dat ze (deels) niet direct van toepassing zijn op burgers en bedrijven, maar op decentrale overheden. In dit geval worden de provincies verplicht de algemene maatregelen uit de Wsn en het bijbehorende programma concreet uit te werken. De Wsn voert echter ook wijzigingen door in de Wnb die wél direct van toepassing zijn op burgers en bedrijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de landelijke bouwvrijstelling die met de Wsn werd ingevoerd. Hierdoor laat de stikstofwet- en regelgeving op bepaalde vlakken minder bestuurlijke afwegingsruimte over. De bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten kon niet uit het bureauonderzoek worden afgeleid. Daarom zijn in de diepte-interviews vragen gesteld over de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten.

Toetsende rol

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat gemeenten vaak een meer toetsende rol aannemen. Zo stelde Respondent 5 betreffende de stikstofberekeningen *“wij hebben vooral een toetsende rol als gemeente daarin gehad. Ja, ik denk, wij hebben meer toetsend dan een trekkersrol gehad daarin”*. De berekeningen worden doorgaans door de adviesbureaus van de gemeenten en/of projectontwikkelaars gemaakt, welke vervolgens ter toetsing bij de gemeente worden gelegd. De gemeente toets dit aan de vigerende wet- en regelgeving die is opgesteld door de rijksoverheid of provincie. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de realiteit van de voorgestelde maatregelen zoals de inzet van elektrisch materieel. Uit de antwoorden blijkt ook dat gemeenten plannen maar tot op zekere hoogte mogen toetsen, omdat de vergunningverlening via provincies loopt. Wanneer er een passende beoordeling of een ADC-toets moet worden gedaan, loopt dit dus via de provincies. Uit de resultaten blijkt dus dat de gemeente over het algemeen weinig bestuurlijke afwegingsruimte heeft, omdat het simpelweg toetst aan de gestelde stikstofwet- en regelgeving die is opgesteld door nationale en regionale overheden. Gemeenten geven er geen eigen invulling aan. Wat betreft de onderzochte casussen zit er echter wel een verschil in de houding van de gemeente. Bij het Hembrugterrein nam de gemeente voornamelijk een toetsende rol, terwijl bij 1221 de gemeente ook deels een uitvoerende rol aannam, omdat het de initiatiefnemer was van de ontwikkeling.

Vuistregels

Naast de toetsende rol van de gemeente komen ook twee vuistregels naar voren in de antwoorden van de respondenten. Deze zijn belangrijk voor het beoordelen van de bestuurlijke afwegingsruimte. Allereerst blijkt dat verschillende gemeentes intern een vuistregel hebben afgesproken. Bij kleine ontwikkelingen hoeft er namelijk onder bepaalde omstandigheden geen stikstofonderzoek ingeleverd te worden. Respondent 8 stelt hierover het volgende:

“Het zijn 6 woningen ga het alsjeblieft niet zitten berekenen, want dat heeft helemaal geen zin. Terwijl je het eigenlijk verplicht bent om het te berekenen. Maar ja, om te gaan berekenen om het te berekenen terwijl je weet dat een project met 750 woningen die ernaast zit ook geen probleem oplevert. Dan leveren die 6 woningen ook geen problemen op.”

Aan het toepassen van deze vuistregel worden wel voorwaarden gesteld. De afstand tot een Natura 2000-gebied is hierbij bijvoorbeeld belangrijk. Wanneer de 6 woningen op korte afstand van een Natura 2000-gebied beoogd worden, is een stikstofberekening namelijk wél noodzakelijk. De vuistregel zoals gemeente Hilversum hanteert is niet uniek onder gemeentes en wordt voornamelijk toegepast om de beoordeling van projecten behapbaar te maken. *“Want stel nou dat je bij elke dakkapel een stikstofberekening moet gaan laten uitvoeren, wat je eigenlijk zou moeten doen. Dan overbelast je het hele systeem”*(Respondent 6). Deze vuistregel is wel vastgelegd binnen de gemeente, maar niet door het college vastgesteld.

Ten tweede bestaat er ook een provinciale vuistregel, die als hulpmiddel voor het versnellen van ontwikkelingen door gemeentes wordt gebruikt. Deze luidt dat voor een beoogde ontwikkeling met een stikstofdepositie onder 0,05 mol/ha/j, de overschrijding dikwijls weggeschreven kan worden met een voortoets. De gemeente hoeft dan niet meer met de provincie te overleggen. Deze vuistregel is volgens Respondent 1 vastgelegd in de ‘Handreiking Voortoets stikstof’ van Bij12 (2021). Het is een hulpmiddel voor zowel de provincie als de gemeente om dingen te versnellen.

“Dat is voor de kleinere bouwprojecten, kan je daar snel zaken mee doen. ... Dan hoeven we dat niet eens meer te vragen aan de omgevingsdienst of ze dat goed vinden. Mogen wij zeggen, van nee dit is altijd met een voortoets weg te schrijven.”

De respondent stelt hierbij echter dat indien er bezwaar wordt gemaakt, er wél naar gekeken moet worden.

De twee vuistregels tonen dat er enige mate van bestuurlijke afwegingsruimte bestaat voor gemeenten. Beide vuistregels wijken enigszins af van de geldende wet- en regelgeving, maar zijn door de decentrale bestuursorganen ingesteld om de beoordeling van projecten te versnellen. Er worden bij beide vuistregels wél goede afwegingen gemaakt om te waarborgen dat het doel van de stikstofwetten en -regels wordt nageleefd.

Handelingsruimte

Uit de bureauonderzoeken blijkt dat de Wnb verschillende voorwaarden stelt waaraan een ontwikkeling dient te voldoen. De belangrijkste hiervan is dat de beoogde ontwikkeling geen verwachte negatieve effecten heeft op de gevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden. De stikstofdepositie van de beoogde ontwikkeling mag zodoende niet meer dan 0,00 mol/ha/j zijn. Er zijn echter in de Wnb geen concrete eisen gesteld voor de methode waarop dit bereikt kan worden. Dit geeft handelingsruimte voor initiatiefnemers, omdat zij zelf de te nemen stikstofreducerende maatregelen mogen bepalen. Uit het bureauonderzoek naar de twee casussen blijkt daarom dat er verschillende maatregelen zijn getroffen om de stikstofdepositie van de beoogde ontwikkelingen te reduceren.

Uit de interviews blijkt dat voornamelijk de adviseurs in overleg met de gemeenten en/of projectontwikkelaars een **uitvoerende rol** op zich nemen in het toepassen van stikstofreducerende maatregelen. Dit komt doordat zij de stikstofberekeningen uitvoeren en keuzes maken omtrent de te nemen maatregelen. Zij hebben de taak om de stikstofdepositie van een beoogde ontwikkeling uiteindelijk op 0,00 mol/ha/j uit te laten komen. Respondent 5 stelt daarbij *“we weten inmiddels ook haarfijn hoe we aan knoppen kunnen draaien om te zorgen dat we een wenselijk berekening krijgen”*. Hieruit blijkt dat er dus enige handelingsruimte bestaat voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. In de interviews is beoogd de grote van deze handelingsruimte te achterhalen door te vragen naar de toegepaste methoden om de stikstofdepositie te reduceren.

Stikstofreducerende methoden

Allereerst wordt het gebruik van *Ad Blue* benoemd als een methode om de stikstofdepositie te reduceren. “*Dat is een toevoeging ... aan de diesel. Het is, bestaat voornamelijk uit ureum en dat zorgt ervoor dat als je dat toevoegt aan de diesel, dat de verbranding anders is, waardoor het minder NOx uitstoot*” (Respondent 4). Ad Blue is bij beide casussen toegepast in de berekening om de stikstofdepositie te reduceren.

Ten tweede wordt het *afgebakend meenemen van de stikstofuitstoot* benoemd. Dit houdt in dat men bijvoorbeeld de uitstoot van de verkeersgeneratie maar tot een bepaald bereik meeneemt. Het bereik dient uiteraard goed te worden onderbouwd, maar daar bestaat volgens Respondent 4 “*wat ruimte voor interpretatie*” in. Dit is bij beide casussen toegepast. Ook adviseert Respondent 1 om niet extreem strenge berekeningen uit te voeren en rekening te houden met alle mogelijke stikstofbronnen, maar om realistische cijfers te gebruiken. Zo werd vroeger door sommigen zelfs de uitstoot van barbecues per woning meegerekend, terwijl dit geen realistische weergave geeft van de stikstofuitstoot die de beoogde ontwikkeling toevoegt.

Ten derde is het uitgaan van *duurzame woningen* een belangrijke methode om de stikstofdepositie te reduceren. Zo was het voor beide casussen vanuit de gemeente verplicht om gasloze woningen te realiseren. Daarnaast kan er gedacht worden aan installaties die warmte en/of koelte vasthouden, energiearme huizen, zonnepanelen, duurzame ontwerpen en duurzame bouwwijzen zoals prefab woningen. Deze maatregelen zijn echter bij beide casussen niet ingezet.

Ten vierde wordt *extern salderen* als een mogelijke methode benoemd om de stikstofdepositie van een ontwikkeling te reduceren. Hierbij “*ga je dus echt een veehouderij die 1 km verderop ligt, die ga je opkopen. En die rechten ga je gebruiken voor jouw project*” (Respondent 4). Het hoeft hierbij niet per se om een veehouderij te gaan, maar het kan ook om een ander bedrijf gaan die stikstof uitstoot. Deze methode is niet ingezet bij 1221, omdat het niet nodig was om de stikstofuitstoot te reduceren en het hoge kosten oplevert. Bij het Hembrugterrein is de mogelijkheid voor extern salderen wel onderzocht met een fabriek die ging sluiten, een veerverbinding die elektrisch werd en het gasloos maken van de fabrieken op het zuidelijke gedeelte van het terrein. Al deze opties zijn echter niet toegepast doordat het niet mocht, er problemen met de vergunningen speelden en de kosten niet opwogen tegen de te winnen stikstofruimte. Ook is er vanuit respondenten van zowel 1221 als het Hembrugterrein veel kritiek op extern salderen, omdat het moeilijk is, veel geld kost en 30% van de opgekochte stikstofuitstoot ten goede moet komen aan de natuur. Daarbij gaven meerdere respondenten aan dat de sommige provincies op dit moment extern salderen niet meer toestaan voor woningbouwprojecten. De verwachting is dat dit in de gebiedsplannen van de provincies wordt vastgelegd.

Ten vijfde is *fasering* “*de laatste tijd wel een veel gebruikte manier om het stikstofprobleem te tackelen*” (Respondent 11). Hierbij wordt de bouw van de woningen over een aantal jaren gespreid, zodat er per jaar minder stikstofuitstoot vrijkomt. Bij het Hembrugterrein is er bij zowel de gebruiksfase als de aanlegfase rekening gehouden met een fasering. Bij 1221 is er enkel een fasering toegepast bij de aanlegfase. Bij beide casussen is de fasering van de aanlegfase echter niet juridisch geborgd in het bestemmingsplan.

Ten zesde is **intern salderen** een belangrijke methode om de stikstofdepositie te reduceren. Hierbij wordt de stikstofdepositie van het toekomstige gebruik gecompenseerd met het huidige gebruik binnen het plangebied. Bij 1221 is er veel gebruik gemaakt van intern salderen. Dit is gedaan door de gasinstallaties van de bestaande bedrijvigheid te vervangen door elektrische installaties, ondanks dat dit enig uitzoek werk kostte. Bij het Hembrugterrein is er ook geprobeerd intern te salderen, maar dat was nauwelijks mogelijk omdat het een “*redelijk slapend terrein*” is met hier en daar een ondernemer met een kleine stikstofuitstoot (Respondent 5).

Ten zevende is het **inzetten van duurzaam bouwmaterieel** een veelgebruikte methode om de stikstofdepositie in de aanlegfase te reduceren. Zo is er bij beide casussen gerekend met de inzet van elektrisch materieel in de aanlegfase. Respondent 7 plaatst hier een kanttekening bij, omdat het elektrische materiaal wel beschikbaar moet zijn om de berekeningen realistisch te maken. Daarnaast stelt Respondent 4 dat het gebruik van benzinemotoren al scheelt in de stikstofuitstoot ten opzichte van dieselmotoren.

Ten achtste wordt benoemd dat men het **programma** kan **aanpassen** op de beschikbare stikstofdepositieruimte. Zo is er voor het Hembrugterrein berekend hoeveel woningen inclusief vervoersbewegingen er in de beschikbare depositieruimte pasten. Op basis daarvan is het aantal woningen dat gebouwd kan worden bepaald. Dit is niet voor 1221 gedaan, maar Respondent 9 beaamt wel dat deze methode vaker wordt toegepast. De respondent stelt daarbij echter: “*ja dan vraag je je ook wel af, heb je dan nog wel een houdbare businesscase uiteindelijk*”.

Ten negende benoemt Respondent 9 dat een **slimme bouwlogistiek** ook als methode voor stikstofreductie gebruikt kan worden:

“Zorgen dat bepaalde vrachtwagens en bepaalde medewerkers via één punt werken en niet overal en nergens vandaan komen. Dat ze met elkaar meerijden en dat soort dingen. ... Maar dat heeft er ook mee te maken dat een vrachtwagen niet alleen de spijkers komt brengen, maar dat diezelfde vrachtwagen ook het hout komt brengen zegmaar. Dus dat je dan minder verkeersbewegingen hebt.”

Deze methode is bij 1221 toegepast door het bouwverkeer via twee hoofdroutes naar het plangebied te laten komen. Verder wordt de methode niet benoemd door andere respondenten.

Tot slot kunnen er **duurzame** aanpassingen op het gebied van **verkeer** worden gemaakt om de stikstofdepositie te reduceren. Het belangrijkste middel hiervoor is het verlagen van de parkeernorm, zodat er minder auto's in het gebied zijn toegestaan. Het kleinere aantal verkeersstromen dat hierdoor ontstaat, zorgt voor een reductie van de stikstofuitstoot. Bij 1221 is de parkeernorm niet verlaagd, maar is wel de onderkant van de bandbreedte genomen. Bij het Hembrugterrein is de parkeernorm verlaagd van een norm van matig stedelijk gebied naar een norm van stedelijk gebied. Ook is de bezoekersparkeernorm verlaagd. Daarnaast is hier een duurzaam mobiliteitsprogramma ontworpen, waarin bijvoorbeeld is ingezet op deeltransport, openbare vervoersverbindingen en fietsbereikbaarheid. Deze maatregelen zijn echter moeilijk mee te rekenen in de stikstofreductie, omdat ze goed onderbouwd dienen te worden.

Alles bijeengenomen biedt de stikstofwet- en regelgeving dus ruimte voor veel verschillende methoden om de stikstofdepositie van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te reduceren. Dit duidt op een aanzienlijke mate van handelingsruimte in de stikstofwet- en regelgeving voor gemeenten en/of projectontwikkelaars. Uit verschillende antwoorden van de respondenten blijkt echter dat er door ontwikkelende jurisprudentie steeds meer eisen worden gesteld aan de stikstofreducerende methoden. Vanwege het relatief jonge karakter van de stikstofwet- en regelgeving, door de wijzigingen sinds 2019, is de jurisprudentie nog volop in ontwikkeling. Middels deze ontwikkelende jurisprudentie kunnen bepaalde methoden voor stikstofreducerende worden beperkt, wat de handelingsruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars vermindert. Het schept echter ook meer duidelijkheid over de toegestane methoden voor stikstofreductie, wat de bestaande handelingsruimte meer zekerheid biedt. Bij stikstofreducerende methoden waar nog geen of weinig jurisprudentie over is, bestaat er onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid maakt de handelingsruimte die gemeenten en/of projectontwikkelaars hebben naast toegestane methoden onzeker. Al met al tonen de resultaten dus wel enige mate van handelingsruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars.

6.3. Succesvolle methoden om de doorlooptijd te reduceren

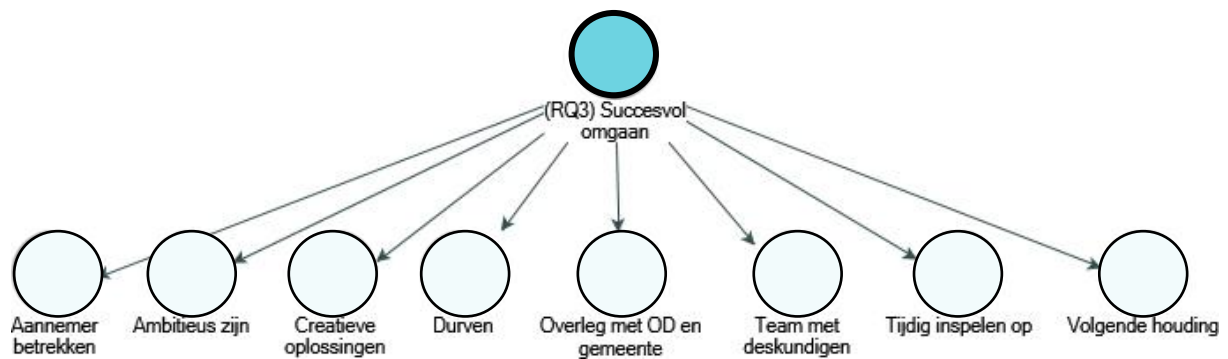
In deze paragraaf worden de resultaten besproken over de succesvolle methoden van omgang van gemeenten en/of projectontwikkelaars met de stikstofwet- en regelgeving om de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te reduceren. Deze resultaten behoren bij de derde deelvraag van het onderzoek.

De resultaten voor de succesvolle methoden van omgang zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de afgenomen diepte-interviews, maar worden deels ondersteund door het bureauonderzoek in hoofdstuk 5. De resultaten zijn visueel weergegeven in Figuur 12 middels de gebruikte codes tijdens de analyse. De omschrijving van de codes is in Bijlage 2 te vinden.

Uit de resultaten blijkt dat respondenten verschillende methoden aangeven om succesvol met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan om de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden. De respondenten benoemen de methoden ‘aannemer betrekken, ambitieus zijn, creatieve oplossingen, durven, overleg met de omgevingsdienst en gemeente, team met deskundigen, tijdig inspelen op én volgende houding’. Deze methoden worden in paragraaf 6.3.1 in meer detail besproken.

Figuur 12

Verbeelding resultaten succesvolle methoden voor de omgang met de stikstofwet- en regelgeving



Noot. De blauwe stip in het midden bovenaan met de aanduiding 'Succesvol omgaan' representeert de derde deelvraag van het onderzoek. De deelcodes die horizontaal onder deze code staan, duiden de succesvolle methoden aan die uit de interviews bleken om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan.

6.3.1 De succesvolle methoden

Zoals in Figuur 12 te zien is, worden er door de respondenten verschillende methoden benoemd om succesvol met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan om zodoende de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zo veel mogelijk te kunnen beperken. De eerste methode is om de **aannemer te betrekken** in de planvormingsfase, om zo het verkrijgen van gedetailleerde gegevens te vergemakkelijken en het maken van foutieve aannames te voorkomen. Bij het Hembrugterrein konden op deze wijze gedetailleerde en realistische gegevens worden gebruikt in de stikstofberekeningen. *“Dat is niet altijd zo bij de planfase, dus dan moet je heel veel zelf gaan aannemen”* (Respondent 12). Zodoende konden er vroegtijdig realistische verwachtingen worden gemaakt voor de beoogde ontwikkeling, waardoor er minder tijd verloren ging aan het maken van aannames. *“Dat heeft het denk ik ook wel versneld”* (Respondent 12). Deze methode is niet door andere respondenten benoemd.

Ten tweede wordt er door de verschillende respondenten de nadruk gelegd op **ambitieuus zijn** in de planvormingsfase. Respondent 10 stelt dat men het stikstofprobleem moet zien als een kans om andere zaken ambitieus en vooruitstrevend aan te pakken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mobiliteitskwestie. *“Durf dan bijvoorbeeld voor bepaalde ontwikkelingen te zeggen we gaan hier gewoon (veel) minder auto's doen om het aantal vervoersbewegingen en daarmee stikstofdepositie terug te dringen en in plaats hiervan versneld inzetten op het aanbieden van hoogwaardig openbaar vervoer”*. Door ambitieuze maatregelen te nemen en keuzes te maken die misschien pas over 20 jaar hadden moeten worden gemaakt, kan er wellicht ruimte worden gecreëerd voor de stikstofdepositie. Ook kunnen er op deze wijze twee problemen gelijktijdig worden aangepakt. Wel stelt de respondent dat een faciliterende rol van de gemeente hierin belangrijk is. Daarnaast wordt er door verschillende respondenten benoemd dat het soms belangrijk kan zijn om te streven naar een zo veel mogelijk 'hufferproof' plan. Dit kan door bijvoorbeeld 'worstcasescenario' berekeningen te maken en van de ergste zaken uit te gaan. Zo kan iedere aanleiding voor mogelijke beroepskwesties worden weggenomen. Hier is voornamelijk bij het Hembrugterrein naar gestreefd.

Naast ambitieus zijn, wordt het bedenken van **creatieve oplossingen** ook benoemd als belangrijke methode om succesvol met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Respondent 9 stelt dat het belangrijk is om te kijken naar creatieve oplossingen *“en niet kijken van wat is nou niet mogelijk, maar gewoon kijken deze kaders hebben we nu, hoe kunnen we onszelf daartussen wringen zegmaar. Ja dan werkt dat wel heb ik gemerkt in de projecten”*. Het bedenken van creatieve oplossingen kwam tevens aan bod in de bestaande wetenschappelijke theorie in hoofdstuk 2.2. Het biedt dus een succesvolle methode om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Het bedenken van creatieve oplossingen is bij 1221 toegepast, maar wordt niet besproken door respondenten van het Hembrugterrein.

Ten vierde geven respondenten aan dat het belangrijk is om op den duur een keuze te **durven** maken omtrent de stikstofwet- en regelgeving. Respondent 4 geeft bijvoorbeeld aan dat we meer moeten durven met elkaar. Zo kan men wel iedere keer het indienen van een plan blijven uitstellen, maar de stikstofwet- en regelgeving blijft veranderen. Het is volgens de respondent noodzakelijk om de gok te nemen en het bestemmingsplan in te durven dienen. Dit is gedaan bij 1221 door het bestemmingsplan in te dienen zonder stikstofberekening van de aanlegfase, ondanks de speculaties over het vervallen van de bouwvrijstelling. *“En we dachten nu van, nouhja we doen het nu, nu hoeft het niet dus we doen het niet”* (Respondent 9). Wel geeft Respondent 4 aan dat het hierbij belangrijk is dat de projectontwikkelaar, gemeente én omgevingsdienst allen achter het besluit staan.

Ten vijfde geven meerdere respondenten aan dat **overleg met de omgevingsdienst en met de gemeente** ook belangrijk kan zijn om de doorlooptijd te beperken. Middels het overleg met de omgevingsdienst en/of gemeente kan er gekeken worden of het bevoegd gezag de oplossingsrichting haalbaar vindt. Zo kan kritiek in een latere fase worden voorkomen. Verschillende respondenten geven aan dat er bij het Hembrugterrein aparte stikstofoverleggen zijn geweest met zowel de omgevingsdienst als de gemeente om de oplossingsrichtingen zo goed mogelijk te krijgen. Bij 1221 is er regelmatig overleg geweest tussen de gemeente en haar adviseurs, maar heeft er geen overleg plaatsgevonden met de omgevingsdienst. Dit kwam omdat de gemeente en haar adviseurs gezamenlijk al goed uitkwamen met de stikstofberekeningen. Was dit niet het geval, dan hadden zij de omgevingsdienst wellicht wel betrokken. Respondent 9 stelt echter wel: *“omgevingsdiensten willen niet altijd zomaar betrokken worden. Het is heel vaak nog steeds dat zij vinden dat zij een toetsende rol hebben en dan dus niet willen meedenken in dit soort dingen”*. Toch stelt de respondent dat het wel goed kan werken om de omgevingsdienst te betrekken bij de plannen. Ondanks dat de overleggen met de gemeente en de omgevingsdienst veel tijd kosten, kunnen zo wel de meest haalbare oplossingsrichtingen gezocht worden om een robuust bestemmingsplan neer te zetten.

Ten zesde wordt door meerdere respondenten benoemd dat het hebben van een **team met deskundigen** belangrijk is om goede keuzes te maken en zo succesvol mogelijk om te kunnen gaan met de stikstofwet- en regelgeving. Volgens de respondenten is er veel verschillende deskundige kennis nodig voor een goede omgang met de stikstofwet- en regelgeving. Zo is er een stikstofspecialist nodig die op de hoogte is van alle AERIUS-ontwikkelingen, een jurist die op de hoogte is van de stikstofwet- en regelgeving, een ecooloog die op de hoogte is van alle zaken rondom de Wnb en Natura 2000-gebieden, een projectleider die kan inschatten wat haalbaar is én een stikstofexpert die alle ontwikkelingen rondom stikstof in de gaten houdt.

“En als je dan zo ’n team bij elkaar hebt en dan daarmee echt constructief overlegt en kijkt naar vooral creatieve oplossingen en niet kijken van wat is nou niet mogelijk, maar gewoon kijken deze kaders hebben we nu, hoe kunnen we onszelf daartussen wringen zegmaar. Ja dan werkt dat wel heb ik gewerkt in de projecten” (Respondent 9).

Beide casussen hebben deskundigen in huis gehaald en bijvoorbeeld gebeld met een stikstofexpert met een goede reputatie binnen het vakgebied. Tevens is er bij beide casussen in teamvorm overlegd.

Naast deze bovengenoemde zes methoden, wordt ook het **tijdig inspelen op** wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving als belangrijk beschouwd. Door de ontwikkelingen rondom de stikstofwet- en regelgeving goed in de gaten te houden, kan er geprobeerd worden vroegtijdig keuzes te maken om vooruit te lopen op mogelijk wijzigingen. Respondent 4 stelt: *“Je houdt natuurlijk allerlei websites in de gaten en je leest het een en ander. ... Iedereen heeft er wel een mening over, dus er wordt veel over geschreven. Op dat vlak houden wij het als juristen bij natuurlijk”*. Respondent 9 benoemd tevens het belang van:

“voorsorteren op de wetgeving. Dus kijken wat eraan gaat komen en dan toch maar vast gaan berekenen ook al weet je nog niet zeker of die jurisprudentie, of die uitspraak er gaat komen. Meestal heb je wel een vermoeden en dan kan je daar alvast op voort borduren.”

Volgens Respondent 13 is het belangrijk om stikstof dan vervolgens continu op de agenda te laten staan en in de gaten te blijven houden wat er gebeurt binnen de wet- en regelgeving. Bij beide casussen is er geprobeerd tijdig in te spelen op de wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving. Zo is de stikstofdepositie van de aanlegfase van het terrein nog vóór de vaststelling van het bestemmingsplan en het vervallen van de bouwvrijstelling berekend en toegevoegd in relatie tot de kans op een beroepzaak over dit onderwerp bij de Raad van State. *“Laten we dat risico verkleinen door niet te doen alsof het niet bestaat”* (Respondent 10). Bij 1221 is de aanlegfase ná de vaststelling van het plan berekend, tevens uit voorzorg voor potentiële beroepen of uitspraken van de rechter tijdens de Raad van State zitting.

Tegelijkertijd benoemen sommige respondenten ook dat soms juist een **volgende houding** goed kan zijn. Zo stelt Respondent 8 *“ik ben echt van mening dat je echt moet gaan kijken op het moment van vaststelling, wat zijn de wet- en regelgeving”*. Respondent 7 onderbouwt dit door uit te leggen dat wanneer je van tevoren bijvoorbeeld al de aanlegfase had opgenomen in het bestemmingsplan en de bouwvrijstelling niet was vernietigd, dan zat je alsnog aan de restricties vast die je jezelf hebt opgelegd. Voor 1221 is de aanlegfase wél berekend maar niet gepubliceerd, omdat dit niet verplicht was volgens de vigerende wet- en regelgeving én je er mogelijk jezelf mee in de vingers snijdt. Respondent 12 stelt dat dit wel voor het Hembrugterrein is gebeurd. De fasering van de aanlegfase is niet juridisch geborgd in het bestemmingsplan, maar is wel openbaar beschikbaar. Daarmee hebben ze zichzelf vastgezet aan zaken die volgens de destijds vigerende stikstofwet- en regelgeving niet hadden gehoeven. Het was dan ook tegen het advies van het adviesbureau in om de aanlegfase al in procedure te brengen vóór de vaststelling.

Hoofdstuk 7: Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk worden allereerst de deelconclusies belicht die voortvloeien uit de resultaten die in hoofdstuk 6 zijn gepresenteerd. Vervolgens wordt er een conclusie geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. Ter afsluiting wordt er gereflecteerd op de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties van de onderzoeksbevindingen, worden de beperkingen van het onderzoek belicht en worden eventuele aanbevelingen voor toekomstig onderzoek aangedragen.

7.1 Deelconclusies

Deelconclusie 1: De knelpunten

De eerste deelvraag van het onderzoek is: *“Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen?”*. Uit de resultaten van de onderzochte casussen blijkt dat de belangrijkste knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen de vele wijzigingen, het restrictieve karakter en de onduidelijkheid zijn. Deze drie knelpunten zijn overeenkomstig met de bestaande wetenschappelijke kennis in hoofdstuk 2. Het vierde knelpunt dat in de bestaande wetenschappelijke kennis wordt aangewezen, een grote hoeveelheid aan wet- en regelgeving, wordt niet ondersteund door de bureauonderzoeken en interviews.

Respondenten benoemden binnen de drie overeenkomstige knelpunten verschillende (potentiële) obstakels in de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van de onderzochte casussen. Binnen het knelpunt ‘wijzigende wet- en regelgeving’ worden de vele wijzigingen rondom de aanlegfase, de AERIUS-calculators en het PAS aangeduid als voornaamste obstakels. De wijzigingen rondom de aanlegfase hebben enige invloed op de doorlooptijd van ‘Hembrug Noordelijk deel’ gehad, vanwege het uit voorzorg berekenen van de aanlegfase vóór de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarnaast heeft het wachten op de PAS-legalisatie een aanzienlijk vertragende invloed op de doorlooptijd van het bestemmingsplan van het zuidelijke gedeelte van het Hembrugterrein. Ten tweede worden binnen het knelpunt ‘strengere wet- en regelgeving’ de verplichte gedetailleerde berekeningen en het verplicht reduceren van de stikstofdepositie tot 0,00 mol/ha/j beschouwd als voornaamste obstakels door de respondenten. Geen van deze obstakels heeft echter daadwerkelijk de doorlooptijd van de bestemmingsplantrajecten van de casussen verlengd. Ten derde stellen de respondenten dat de onduidelijkheid omtrent de uitspraken van de Raad van State en het berekenen van cumulatie-effecten de voornaamste obstakels zijn binnen het knelpunt ‘onduidelijke wet- en regelgeving’. De onduidelijkheid over de uitspraken van de Raad van State heeft de doorlooptijd van ‘Hembrug Noordelijk deel’ enigszins verlengd, vanwege de berekening van de aanlegfase. Deze berekening is verricht om een risico op grotere vertraging te voorkomen. Bovendien vormt de onduidelijkheid over het berekenen van cumulatie-effecten een groot obstakel voor de doorlooptijd van het zuidelijke gedeelte van het Hembrugterrein. Een verplichte cumulatieve berekening zou het complex maken de stikstofdepositie van de ontwikkeling te reduceren tot 0,00 mol/ha/j. Om deze reden wordt voorlopig de ontwikkeling van het zuidelijke gedeelte uitgesteld.

Samengevat duiden de respondenten diverse obstakels aan bij de verschillende knelpunten. Ondanks de aanwezigheid van deze obstakels bij de casus 1221, hebben ze niet tot vertraging geleid in het bestemmingsplantraject. In tegenstelling hebben meerdere obstakels in de knelpunten ‘wijzigende’ en

‘onduidelijke’ stikstofwet- en regelgeving wél geleid tot vertraging in het bestemmingsplantraject van het Hembrugterrein. De resultaten wijzen uit dat dit met name te maken heeft met de onzekerheid die de vele wijzigingen en onduidelijkheid in de stikstofwet- en regelgeving veroorzaken. Gemeenten en/of projectontwikkelaars worden door deze onzekerheid geneigd tot risicoavers gedrag, wat nadelig kan zijn voor de doorlooptijd van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit is duidelijk te zien bij het preventief berekenen van de stikstofdepositie van de aanlegfase, wat tot een kleine vertraging in het bestemmingsplantraject heeft geleid. Deze keuze is echter gemaakt om het risico op een grotere vertraging te mijden, mocht de Raad van State toch besluiten dat de aanlegfase berekend moest worden ondanks de vigerende bouwvrijstelling. Op deze wijze leidt de onzekerheid in de stikstofwet- en regelgeving dus tot risicoavers gedrag. Dit is in overeenkomst met de bestaande wetenschappelijke kennis in hoofdstuk 2.

Deelconclusie 2: Vrijheid van invulling

De tweede deelvraag van het onderzoek luidt: *“In hoeverre hebben gemeenten en/of projectontwikkelaars de vrijheid om een invulling te geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving?”*. De resultaten wijzen uit dat gemeenten en/of projectontwikkelaars in zekere zin de vrijheid hebben om in de praktijk een invulling te geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving. Dit komt omdat er een geringe mate van bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en enige mate van handelingsruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars in de stikstofwet- en regelgeving bestaat.

Gemeenten blijken enige mate van bestuurlijke afwegingsruimte te hebben, omdat zij in staat zijn vuistregels te hanteren die het besluitvormingsproces vergemakkelijken en versnellen. Deze vuistregels wijken af van een strenge formele interpretatie van de stikstofwet- en regelgeving. Toch wordt de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten begrensd doordat zij voornamelijk een toetsende rol aannemen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er een geringe mate van bestuurlijke afwegingsruimte bestaat voor gemeenten.

Daarnaast blijkt er handelingsruimte voor gemeenten en/of projectontwikkelaars te bestaan, doordat er in de stikstofwet- en regelgeving weinig concrete eisen worden gesteld aan de te nemen maatregelen voor de stikstofreductie. Zodoende bestaan er veel methoden om de stikstofuitstoot te reduceren tot het gewenste 0,00 mol/ha/j. In de casussen is er gebruik gemaakt van Ad Blue, een afgebakende stikstofuitstoot, duurzame woningen, fasering, intern salderen, duurzaam materieel, programma aanpassingen, maatregelen omtrent verkeer en een slimme bouwlogistiek. Daarnaast wordt er veel gesproken over extern salderen, maar is dit niet toegepast in de behandelde casussen vanwege de kritiek erop en de recente provinciale beperkingen. Toch geven respondenten ook aan dat methoden voor stikstofreductie steeds meer worden gebonden aan eisen door ontwikkelende jurisprudentie. Dit kan de handelingsruimte van gemeenten en/of projectontwikkelaars beperken, doordat bepaalde methoden niet worden toegestaan. Het creëert echter ook duidelijkheid en zekerheid over de methoden die wél mogelijk zijn. Bij methoden waar nog geen jurisprudentie over bestaat, heerst er onduidelijkheid en onzekerheid. Dit is nadelig voor de handelingsruimte van gemeenten en/of projectontwikkelaars, omdat het een groot risico brengt aan het gebruik van deze methoden. Dit kan tevens het experimenteren met nieuwe methoden demotiveren. Uit de resultaten kan dus

geconcludeerd worden dat er handelingsruimte bestaat voor gemeenten en/of projectontwikkelaars, maar dat deze beperkt wordt door de langzaam ontwikkelende jurisprudentie.

Deelconclusie 3: Succesvolle methoden van omgang

Tot slot betreft de derde deelvraag van het onderzoek: “*Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars succesvol met de stikstofwet- en regelgeving omgaan om de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te reduceren?*”. Uit de resultaten komen verschillende methoden naar voren voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om succesvol met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan en zodoende de doorlooptijd te beperken. De volgende methoden zijn benoemd: het betrekken van de aannemer bij de planvormingsfase, ambitieus zijn, creatieve oplossingen bedenken, durven, overleggen met de omgevingsdienst en/of gemeente, een team met deskundigen hebben, tijdig inspelen op wijzigingen en/of soms juist een afwachtende houding aannemen. Al deze methoden om succesvol met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan, hebben als doel de bestaande onzekerheid in de stikstofwet- en regelgeving te reduceren en zoveel mogelijk risico's te voorkomen. Het blijft echter volgens respondenten cruciaal dat gemeenten en/of projectontwikkelaars soms bepaalde risico's durven te nemen. Daarmee kunnen de nadelige gevolgen van een overmatige risicomijdende houding worden voorkomen.

7.2 Conclusie

Er is onderzoek verricht naar de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De focus heeft daarbij gelegen op de doorlooptijd van een dergelijke ontwikkeling. Op basis van de resultaten kan een conclusie worden getrokken voor de centrale onderzoeksvraag die leidend was bij het uitvoeren van het onderzoek:

Hoe kunnen gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in het bijzonder op de doorlooptijd?

De resultaten van het onderzoek tonen aan dat gemeenten en/of projectontwikkelaars een vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen beperken. Het onderzoek plaatst hier echter een belangrijke kanttekening bij.

Op basis van de resultaten blijken er drie knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving te bestaan die, overeenkomstig met de theorie, de doorlooptijd van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kunnen verlengen. Binnen deze knelpunten hebben de respondenten verschillende obstakels aangewezen die van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd. Bij 1221 hebben de obstakels echter niet tot een langere doorlooptijd van het bestemmingsplantraject geleid. Ook bij het Hembrugterrein hebben drie van de zeven obstakels geen invloed gehad op de doorlooptijd van de ontwikkeling. Deze resultaten wijken af van de bestaande theorie over de invloed van wet- en regelgeving. De verklaring die het onderhavige onderzoek daarvoor aantoont is de enige mate van vrijheid die gemeenten en/of projectontwikkelaars hebben om een invulling te geven aan de toepassing van de stikstofwet- en regelgeving. De

stikstofwet- en regelgeving biedt gemeenten een geringe mate van bestuurlijke afwegingsruimte en gemeenten en/of projectontwikkelaars enige mate van handelingsruimte. Dit stelt hen in staat de invloed van de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen te beperken en vertraging te voorkomen. Zij kunnen dit succesvol doen middels verschillende methoden die onzekerheid en risico's reduceren, maar moeten daarbij ook blijven durven om bepaalde risico's te nemen.

Desalniettemin tonen de resultaten van het Hembrugterrein ook dat de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving wél tot vertraging kunnen leiden. Vier van de zeven obstakels hebben bij het Hembrugterrein tot een langere doorlooptijd van het bestemmingsplantraject geleid. Voor twee obstakels is de verklaring te vinden in de omgang van de projectontwikkelaar met de stikstofwet- en regelgeving, evenals de vertragende werking van de knelpunten binnen deze wet- en regelgeving. Dit betreft de wijzigingen in de aanlegfase en de onduidelijkheid over de uitspraken van de Raad van State. Voor het Hembrugterrein is gekozen om vóór de vaststelling van het plan de stikstofdepositie te berekenen van de aanlegfase, waardoor enige vertraging is opgelopen in het bestemmingsplantraject. Bij 1221 is de aanlegfase niet berekend vóór de vaststelling van het bestemmingsplan, waarmee een potentieel risico op vertraging is genomen. Uiteindelijk bleek de berekening van de aanlegfase niet nodig te zijn voor de vaststelling van beide plannen. Het verschil tussen het vertragende effect zit daarom in dit geval in de omgang van de projectontwikkelaars met de stikstofwet- en regelgeving. Dit kan echter toegeschreven worden aan de risicoaversie die voortvloeit uit de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving. In overeenstemming met de bestaande wetenschappelijke kennis blijkt namelijk dat de vele wijzigingen en de onduidelijkheid in de stikstofwet- en regelgeving tot onzekerheid leiden voor gemeenten en/of projectontwikkelaars. De stikstofwet- en regelgeving is vanwege de vele wijzigingen relatief nieuw, waardoor er nog weinig jurisprudentie over is. Deze jurisprudentie blijkt voor gemeenten en/of projectontwikkelaars belangrijk te zijn voor de omgang met de stikstofwet- en regelgeving, omdat het duidelijkheid schept over bepaalde mogelijkheden. Doordat deze jurisprudentie ontbreekt of lang op zich laat wachten ontstaat er onduidelijkheid en onzekerheid. Om die reden heeft de projectontwikkelaar van het Hembrugterrein vanuit een risicomijdende houding proactief gekozen om de aanlegfase vóór de vaststelling te berekenen en in procedure te brengen. Dit resulteerde in een lichte vertraging in de doorlooptijd van de betreffende casus. Deze keuze is echter gemaakt om risico op een grotere vertraging te voorkomen, omdat de waarschijnlijkheid van het risico onduidelijk en onzeker was. Dit werd veroorzaakt door de bestaande onduidelijkheid in de uitspraken van de Raad van State.

Contrasterend kan de vertraging die het zuidelijke gedeelte van het Hembrugterrein oploopt vanwege het afwachten op de PAS-legalisatie en de onduidelijkheid over een cumulatieve berekening niet worden verklaard door een andere omgang met de stikstofwet- en regelgeving. De verklaring die uit het onderzoek naar voren komt is dat deze vertraging afhangt van twee aspecten. Ten eerste wordt het bepaald door de mogelijkheden die het plangebied biedt om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Het Hembrugterrein is namelijk vanwege zijn kenmerken beperkt in het aantal methoden om de stikstofdepositie te kunnen reduceren. Uit de vergelijking met 1221 blijkt dat naarmate de mogelijkheid voor stikstofreducerende methoden wordt ingeperkt, het moeilijker wordt om het potentieel vertragende effect van de stikstofwet- en regelgeving te voorkomen. Ten tweede is de vertraging van het Hembrugterrein tijdsgebonden. Wijzigingen in de stikstofwet- en regelgeving kunnen op ongunstige momenten optreden of een lang dueren voordat ze zijn doorgevoerd. Met de

vernietiging van het PAS werd ook de natuurvergunning van het terrein vernietigd. De beloofde legalisatie van de PAS-melding is essentieel voor de ontwikkeling van het zuidelijk terrein, maar laat lang op zich wachten. De projectontwikkelaar kan weinig maatregelen nemen om met deze gevolgen van wijziging in de stikstofwet- en regelgeving om te gaan en moet afwachten op de legalisatie van de melding door de rijksoverheid.

Ter afsluiting kan worden geconcludeerd dat gemeenten en/of projectontwikkelaars de werking van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen beïnvloeden, maar dat deze invloed belemmerd kan worden door de knelpunten in de stikstofwet- en regelgeving én door de context en tijd van een ontwikkeling. Daarmee wordt de hypothese van het onderzoek zoals omschreven in paragraaf 2.3 bevestigd, maar wordt er wel een belangrijke kanttekening bijgeplaatst.

7.3 Discussie

Wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties

De bovenstaande conclusie heeft enkele wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties. Het huidige onderzoek nuanceert de bestaande kennis betreffende de invloed van wet- en regelgeving op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen, specifiek in relatie tot de stikstofwet- en regelgeving en binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Het onderzoek toont aan dat deze werking deels beïnvloed kan worden door gemeenten en/of projectontwikkelaars. De invloed van een wet of regel blijkt namelijk deels afhankelijk te zijn van de wijze waarop men ermee omgaat. Een wet of regel kan zaken wel compliceren, maar maakt het niet onmogelijk voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om ermee om te gaan en negatieve effecten te voorkomen. Het is echter niet bevorderlijk als de wetten en regels continu wijzigen of onduidelijk zijn, omdat dit de invloed van gemeenten en/of projectontwikkelaars kan ondermijnen. De onzekerheid die door veel wijzigingen en onduidelijkheid ontstaat, kan leiden tot risicoavers gedrag. Hierdoor kunnen ongunstige keuzes worden gemaakt met betrekking tot de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling. Op deze wijze kan wet- en regelgeving wél een vertragende werking hebben voor de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast blijken ook contextuele- en tijdsfactoren van belang te zijn voor de mogelijkheid van gemeenten en/of projectontwikkelaars om een vertragende werking van de wet- en regelgeving te voorkomen. Zo kan het voor sommige gebiedsontwikkelingen, op een specifieke locatie en uitgevoerd in een bepaalde periode, buitengewoon uitdagend zijn voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om de vertragende werking van de wet- en regelgeving te ondermijnen. De bevindingen van dit onderzoek bieden daarom een waardevolle aanvulling en nuancering op de bestaande wetenschappelijke kennis. Daarbij is echter van belang dat in acht wordt genomen dat de uitkomsten van het onderzoek specifiek voor de stikstofwet- en regelgeving, binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en gemeenten en/of projectontwikkelaars gelden.

De uitkomst van het onderzoek heeft tevens maatschappelijke implicaties, door aan te tonen dat gemeenten en/of projectontwikkelaars de werking van de stikstofwet- en regelgeving bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen beïnvloeden. Zij zijn deels in staat een vertragend effect van de stikstofwet- en regelgeving te voorkomen. Het onderzoek maakt deze invloed

inzichtelijk door het bespreken van de verschillende methoden waarop gemeenten en/of projectontwikkelaars de stikstofdepositie kunnen reduceren. Ook toont het de succesvolle methoden om met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan. Op deze wijze geeft het onderzoek gemeenten en/of projectontwikkelaars inzichten in hun invloed op de potentiële vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving om de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te kunnen beperken. Hiermee tracht het onderzoek bij te dragen aan het versnellen van de woningbouwprocessen in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit is cruciaal voor het aanpakken van de huidige nationale woningnood en tegelijkertijd de groene contouren van de stad te behouden. Daarnaast wordt middels het onderhavige onderzoek de stikstofwet- en regelgeving meer inzichtelijk gemaakt in een tijd waarin er veel onduidelijkheid en onzekerheid over deze wet- en regelgeving bestaat in het maatschappelijke debat.

Beperkingen van het onderzoek

Om de validiteit van het onderzoek te versterken, is het belangrijk om naast de bovenstaande conclusies en implicaties ook de beperkingen van het onderzoek te bespreken. Allereerst is het onderzoek contextafhankelijk, omdat er twee specifieke casussen zijn onderzocht. Het is lastig om met zekerheid te zeggen dat hetzelfde onderzoek bij andere casussen met een andere context exact dezelfde uitkomsten zou geven. Wel is er getracht een zo representatief mogelijk beeld te krijgen, door het onderzoeken van twee casussen en het stellen van verschillende criteria. Daarnaast is het onderzoek tijdsafhankelijk, omdat het is uitgevoerd tijdens de stikstofcrisis. De stikstofwet- en regelgeving is in deze periode onderhevig aan een groot scala aan wijzigingen. Het is daarom onzeker of een herhaling van het onderzoek in een periode met minder wijzigingen dezelfde resultaten zou opleveren. Door de vele wijzigingen en vergrote aandacht voor stikstof kan de focus van het onderzoek echter des te scherper in kaart worden gebracht. Stikstof vraagt in de crisistijd namelijk niet enkel meer de aandacht van stikstofexperts, maar ook die van projectleiders, beleidsmedewerkers-/adviseurs ruimtelijke ordening en juristen. Daarbij is het onderzoek juist in tijden van crisis maatschappelijk relevant.

Ook is het belangrijk om te reflecteren op een mogelijke bias van de onderzoeker. De auteur van dit onderzoek had voorafgaand enige ervaring met het opstellen van bestemmingsplannen, waardoor zij inzicht had in het verloop van het bestemmingsplantraject. De onderzoeker was op de hoogte van grote gebeurtenissen tijdens de stikstofcrisis, maar was redelijk onbekend met de stikstofwet- en regelgeving en de stikstofonderzoeken in de praktijk. Hierdoor had de onderzoeker weinig vooroordelen en verwachtingen die het onderzoek konden beïnvloeden. Tijdens het verrichten van het onderzoek heeft ze een objectieve houding aangenomen om de resultaten zo onbevooroordeeld mogelijk te houden. Zo heeft ze bijvoorbeeld gewaarborgd dat de antwoorden van de respondenten zo min mogelijk gestuurd worden door haar gestelde vragen.

Aanvullend is ook de bias van de respondenten belangrijk. De gedeelde informatie betreffende de casussen is deels gevoelige informatie, waardoor het onzeker is of er informatie is achtergehouden of bepaalde informatie werd aangedikt of juist afgezwakt. Dit maakt het lastig de validiteit van het onderzoek te meten. Met name de informatie die werd gegeven betreffende de ontwikkeling van het zuidelijke gedeelte van het Hembrugterrein was gevoelig. Dit hebben sommige respondenten ook aangegeven. Het is daarom met name op dit onderdeel niet zeker of er informatie is achtergehouden.

Toch is door deze informatie te combineren met bureauonderzoek getracht tot een meer valide conclusie te komen. Daarnaast merkte de onderzoeker enige irritatie over de stikstofwet- en regelgeving en de beleidsvoering tijdens de interviews met respondenten in de private sector. Anderzijds waren respondenten in de publieke sector vaak optimistisch over de stikstofwet- en regelgeving en het beleid. Deze vormen van emotie hebben potentieel kunnen leiden tot een bias bij de respondenten, wat de validiteit van de antwoorden kan beïnvloeden. Er is echter getracht deze bias in de antwoorden te overkomen, door zowel respondenten aan de private als publieke kant te spreken per casus. Tevens is er getracht de potentiële bias van individuele respondenten te beperken, door drie verschillende type respondenten te bevragen, namelijk stikstofspecialisten, projectleiders en beleidsmedewerkers-/adviseurs ruimtelijke ordening.

Daarnaast kan het gebruik van Microsoft Teams bij 8 van de 12 interviews ervoor hebben gezorgd dat er minder informatie is gedeeld of dat de onderzoeker bepaalde zaken verkeerd heeft geïnterpreteerd. In een online setting kan het uitdagender zijn een goede sfeer te creëren tussen onderzoeker en respondent, wat kan resulteren in een verminderd vertrouwen bij de respondent. In het onderzoek is echter geprobeerd hier zo goed mogelijk mee om te gaan, door vooraf aan het interview tijd vrij te maken voor een informeel gesprek. Ook kan non-verbale communicatie van respondenten verloren gaan via een online medium, wat kan leiden tot onjuiste interpretaties van de onderzoeker. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen, heeft de onderzoeker tijdens het uitvoeren van het interview aantekeningen gemaakt over bepaalde lichaamstaal bij sommige antwoorden. Dit is als persoonlijk referentiepunt gebruikt tijdens het verwerken van de resultaten. Ook zijn de resultaten voorgelegd aan één respondent om te verifiëren of de interpretaties overeenkwamen met de bedoelingen van de respondent. Dit is vanwege tijdbeperkingen niet voor alle 12 respondenten gedaan.

De beperkte tijd van het onderhavige onderzoek is tevens een limitatie. De onderzoeker beoogde binnen ongeveer een half jaar het onderzoek uit te voeren, vanwege de gebondenheid aan een deadline van een universiteitsinstantie. Deze beoogde tijd werd echter enigszins beperkt door de moeilijke start van het vinden van de juiste onderzoeksfocus. Desondanks is er ruim voldoende tijd geweest om het onderzoek uit te voeren. Deze gebondenheid aan tijd leidt er echter ook toe dat nieuwe ontwikkelingen in de stikstofwet- en regelgeving, zoals de gebiedsplannen, niet meer meegenomen kunnen worden. Dit was echter onvermijdelijk voor het behapbaar houden van het onderzoek en het afronden ervan. De stikstofwet- en regelgeving wijzigt dusdanig veel, dat er op een bepaald moment een limiet moet worden gesteld aan het opnemen van deze ontwikkelingen in het onderzoek.

Tot slot was het onderzoek gebonden aan een bepaalde omvang en focus om de uitvoerbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Dit heeft er echter toe geleid dat de methoden waarop gemeenten en/of projectontwikkelaars succesvol om kunnen gaan met de stikstofwet- en regelgeving niet in detail zijn uitgewerkt, omdat het buiten de onderzoeksfocus lag. Dit zou echter wel een goede focus zijn voor eventueel vervolgonderzoek.

Aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek

In toekomstig onderzoek zouden de methoden waarop gemeenten en/of projectontwikkelaars succesvol kunnen omgaan met de stikstofwet- en regelgeving meer in detail onderzocht kunnen worden. Dit zou een leidraad kunnen vormen voor gemeenten en/of projectontwikkelaars om de vertragende invloed van de stikstofwet- en regelgeving te kunnen voorkomen. Ook rijst op basis van de conclusie in paragraaf 7.2 de vraag onder welke precieze omstandigheden gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed kunnen hebben op de werking van de stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Uit het onderzoek werd duidelijk dat gemeenten en/of projectontwikkelaars de vertragende werking van de stikstofwet- en regelgeving konden beperken, maar dat dit bij het Hembrugterrein lastiger bleek te zijn dan bij 1221. Hierbij spelen voornamelijk de kenmerken van het plangebied en de tijdsfactoren een belangrijke rol. Het onderhavige onderzoek is echter niet dieper ingegaan op de exacte omstandigheden die bepalen of gemeenten en/of projectontwikkelaars invloed kunnen hebben, omdat dit buiten de focus van het onderzoek lag. Dit is iets wat in toekomstig onderzoek verder uitgediept zou kunnen worden.

Daarnaast blijkt uit de resultaten dat de Nederlandse stikstofwet- en regelgeving onderhevig is aan een veelvoud van wijzigingen, waardoor dit onderzoek in de toekomst waarschijnlijk herhaald kan worden binnen een nieuw juridisch kader. Zo scheppen de antwoorden van de respondenten verwachtingen over de gebiedsplannen van de provincies. Deze zijn in het onderzoek niet meer opgenomen, omdat ze pas na de dataverzameling van het onderzoek beschikbaar zijn gesteld. Wel bleek uit de antwoorden van de respondenten dat veel provincies extern salderen niet langer zullen toestaan als methode om stikstofruimte te creëren voor woningbouw en infrastructurele projecten. Dit is voor bepaalde plannen, waarvan het plangebied te weinig opties biedt om de stikstofdepositie te reduceren, een cruciaal instrument om toch doorgang te vinden. Respondenten verwachten dat deze restrictie met name voor ontwikkelingen in buitenstedelijke gebieden een wezenlijk knelpunt gaat zijn, omdat dit vaak een relatief kaal weiland betreft met wellicht slechts één stikstofuitstotend bedrijf. Eén respondent gaf aan dat het niet meer mogen gebruiken van extern salderen als stikstofreducerende maatregel op dit moment voor een plan waar zij aan werkt een enorm vertragend factor is. Dit betreft een vertraging van een jaar tot meerdere jaren. Gegeven de verwachtingen die uit de antwoorden van de respondenten naar voren komen, zou het maatschappelijk gezien waardevol kunnen zijn om een soortgelijk onderzoek als het huidige te verrichten in buitenstedelijke gebieden, maar dan binnen de context van de actuele stikstofwet- en regelgeving.

Referentielijst

- Aanpak Stikstof. (z.d.). *Het stikstofprobleem*. Geraadpleegd op 19 mei 2023, van <https://www.aanpakstikstof.nl/het-stikstofprobleem>
- ABC Capital. (2018). *Hembrugterrein, Zaandam*. Geraadpleegd op 24 mei 2023, van <https://www.abccapital.nl/referentie/hembrugterrein-zaandam/>
- Adams, D., De Sousa, C. & Tiesdell, S. (2010). Brownfield Development: A Comparison of North American and British Approaches. *Urban Studies*, 47(1), 75–104. <https://doi.org/10.1177/0042098009346868>
- Berkouwer, L. & Collignon, A. (2022, 22 december). *Wat wèl kan. Vuistregels voor een stikstof-proof bestemmingsplan of project*. Omgevingsweb. <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/wat-wel-kan-vuistregels-voor-een-stikstof-proof-bestemmingsplan-of-project/>
- Bij12. (z.d.). *Wet natuurbescherming*. Geraadpleegd op 19 mei 2023, van <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/provinciale-verordeningen/wet-natuurbescherming/>
- Bij12. (2021, februari). *Handreiking Voortoets Stikstof*. <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2021/03/BIJ12-Handreiking-Voortoets-Stikstof-%E2%80%93-Februari-2021.pdf>
- Blikman, M., Artz, T., Koene, T. & Visser-Poldervaart, M. (2018, 3 januari). *Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling Plus: Omgevingsplan Hembrug e.o.* Antea Group. https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301/b_NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301_tb4.pdf
- Blokhuis, A. (2020, 8 mei). Update Stikstof – stikstofregistratiesysteem. *Van Doorne*. Geraadpleegd op 16 april 2023, van: <https://www.vandoorne.com/Kennisbank/Update-Stikstof/>
- BURA Urbanism & Strootman Landschapsarchitecten. (2021, maart). *Masterplan Hembrug: op hoofdlijnen*. https://hembrugontwikkelt.nl/images/hembrug-ontwikkelt/1802_Hembrug_211020_Masterplan_Boek_Definitief_klein.pdf
- Calder, V. B. (2017). Zoning, Land-Use Planning, and Housing Affordability. *Policy Analysis*, 823, 1-16. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3112830
- Confianza Select. (2019, 1 februari). *Nederland: Het land van de wet- en regelgeving*. <https://www.confianzaselect.nl/uitdagingen/nederland-het-land-van-de-wet-en-regelgeving/>
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications.
- Dekker, R. (2022, 10 februari). *Onderzoek stikstofdepositie Hembrug Noordelijk deel*. Antea Group. https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301/b_NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301_tb20.pdf
- De Sousa, C. (2000). Brownfield Redevelopment versus Greenfield Development: A Private Sector Perspective on the Costs and Risks Associated with Brownfield Redevelopment in the Greater Toronto Area. *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(6), 831–853. <https://doi.org/10.1080/09640560020001719>
- Dingemans, K. (2021, 26 oktober). *Stappenplan om interviews te coderen - Uitleg & voorbeelden*. Scribr. Geraadpleegd op 5 augustus 2023, van: <https://www.scribr.nl/onderzoeksmethoden/coderen-interview/>

- Drost, M., De Weerd, M. & Van Uum, E. (2019, maart). *Gebiedsagenda 1221: Agenda voor samenwerken aan de kwaliteit van de leefomgeving in de Geuzenbuurt, Electrobuurt en de Kleine Driftbuurt in Hilversum*. Gemeente Hilversum & UUM.
<https://1221.hilversum.nl/over/documenten/1421367.aspx>
- Fenten, W. (2022, 14 juli). *Stikstofonderzoek: Chw-bestemmingsplan 1221* (b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb7). Sweco.
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01/b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb7.pdf
- Fu, Y. & Zhang, X. (2017). Trajectory of urban sustainability concepts: A 35-year bibliometric analysis. *Cities*, 60, 113–123. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.08.003>
- Gemeente Eersel. (2021, 16 juli). *Beleidsregel afwijkingen bestemmingsplan 2021*. Overheid.nl.
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR655361/1?#d266460961e544>
- Gemeente Hilversum. (2022, 26 oktober). *Chw-bestemmingsplan 1221* (NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01). https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01/t_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01.html#_1_Inleiding
- Gemeente Zaanstad. (2022a, 13 oktober). *Hembrugterrein Noordelijk deel* (NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301).
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301/t_NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301.html
- Gemeente Zaanstad. (2022b, 22 december). *Vorbereidingsbesluit Hembrugterrein zuidelijk deel* (NL.IMRO.0479.VBHembrugzuid-0001).
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0479.VBHembrugzuid-0001/vb_NL.IMRO.0479.VBHembrugzuid-0001.pdf
- Gemeente Zaanstad. (2023, 14 Juni). *Bestemmingsplan noordelijk deel Hembrugterrein definitief*. Geraadpleegd op 17 juli 2023, van:
<https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite05.scherms1070?mNwb=30753&mNwc=1>
- Green, T. L. (2018). Evaluating predictors for brownfield redevelopment. *Land Use Policy*, 73, 299-319. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.008>
- Halfman, I. (z.d.). Validiteit en betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Studiemeesters*.
<https://www.studiemeesters.nl/scriptie/validiteit-en-betrouwbaarheid-kwalitatief-onderzoek/>
- Jennissen, D. (2022, 29 juli). *Spuitzones en uitzonderingssituatie; waar moet je rekening mee houden?* Omgevingsweb. <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spuitzones-en-uitzonderingssituatie-waar-moet-je-rekening-mee-houden/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-a). *Inleiding op Activiteitenbesluit en geluid*. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd op 8 mei 2023, van:
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/regelgeving/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-b). *Luchtkwaliteit*. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd op 27 juli 2023., van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/#:~:text=Met%20wet%2D%20en%20regelgeving%20wil,is%20afkomstig%20van%20verschillende%20bronnen.>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-c). *Overzicht: procedure bestemmingsplan*. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd op 11 april 2023, van:
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/procedure/bestemmingsplan/overzicht-procedure/>

- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-d). *Proces*. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd op 13 juli 2023, van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/thema/gebiedsontwikkeling/proces/>
- Koene, T., Last, R., Visser-Poldervaart, M. & Winkel-Bootsma, M. (2017, 21 september). *Omgevingsplan Hembrug e.o.: toelichting* (NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301). Antea Group. https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301/b_NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301_tb.html
- Kuiper, M. & Moeliker, S. (2023, 23 januari). Te weinig tijd, te weinig geld: dat zeggen provincies over de stikstofeisen van ‘Den Haag’. *NRC Handelsblad*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/23/te-weinig-tijd-te-weinig-geld-dat-zeggen-provincies-over-de-stikstofeisen-van-den-haag-2-a4155107>
- Loo, B. P., Cheng, A. H., & Nichols, S. L. (2017). Transit-oriented development on greenfield versus infill sites: Some lessons from Hong Kong. *Landscape and Urban Planning*, 167, 37–48. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.05.013>
- Mendelts, P. (2020). Uit de stikstofcrisis. *NBR Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht*, 3(1), 11–16. <https://research.rug.nl/nl/publications/uit-de-stikstofcrisis>
- Miles, A.D. (2017). A taxonomy of research gaps: Identifying and defining the seven research gaps. *Journal of Research Methods and Strategies*. https://www.researchgate.net/publication/319244623_ARTICLE_Research_Methods_and_Strategies_Workshop_A_Taxonomy_of_Research_Gaps_Identifying_and_Defining_the_Seven_Research_Gaps
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *Stikstofregistratiesysteem (SSRS)*. Geraadpleegd op 17 mei 2023, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/stikstof/het-stikstofregistratiesysteem-ssrs>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Nationale woon- en bouwagenda*. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/11/nationale-woon-en-bouwagenda>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Bestuurlijke afwegingsruimte: Mengpaneel milieu*. <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/282826.pdf>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2022a, februari). *Legalisatieprogramma PAS meldingen*. <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/02/Legalisatieprogramma-PAS-meldingen.pdf>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2022b, december). *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035: Eerste editie 2022* (Nr. 20221122). <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>
- Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3), 320–331. <https://doi.org/10.1177/0739456X18774122>
- Naess, P. (2001). Urban Planning and Sustainable Development. *European Planning Studies*, 9(4), 503–524. <https://doi.org/10.1080/09654310120049871>
- Natuurmonumenten. (z.d). *Overheidsbeleid stikstof*. Geraadpleegd op 14 mei 2023, van: <https://www.natuurmonumenten.nl/stikstof/overheidsbeleid-stikstof>

- NOS. (2023a, 1 april). *Provinciebestuurders slaan alarm over stikstof: 'We kunnen niet aan de slag'*.
<https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13901/artikel/2469801-provinciebestuurders-slaan-alarm-over-stikstof-we-kunnen-niet-aan-de-slag>
- NOS. (2023b, 20 mei). *Gelderland heeft stikstofplannen niet op tijd klaar*.
<https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2475816-gelderland-heeft-stikstofplannen-niet-op-tijd-klaar>
- NOS. (2023c, 21 juni). *Stikstofcrisis*. Geraadpleegd op 9 juli 2023, van: <https://nos.nl/collectie/13901-stikstofcrisis>
- Omgevingsweb. (z.d.). *Flexibiliteit en afwegingsruimte*. Geraadpleegd op 13 juli 2023, van: <https://www.omgevingsweb.nl/themadossier/flexibiliteit-afwegingsruimte>
- Or-Quest. (z.d.). *Wat is een projectontwikkelaar?* Geraadpleegd op 24 april 2023, van: <https://www.or-quest.nl/wat-is-een-projectontwikkelaar/>
- Overheid.nl. (z.d.). *Wie vormen de overheid?* Geraadpleegd op 24 april 2023, van: <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid#:~:text=De%20overheid%20bestaat%20uit%20drie,grond%20van%20hun%20functie%20ingedeeld.>
- Provincie Noord-Holland. (z.d.). *Intern of extern salderen*. Geraadpleegd op 14 mei 2023, van: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurversterking_Stikstof/Stikstof/Extern_salderen#:~:text=Bij%20intern%20salderen%20lost%20de,natuur%20in%20Natura%202000%2Dgebieden.
- Raad van State. (2019a, 30 april). 201803026/1/R1 en 201803108/1/R1.
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0479.RvS2018030261R1-0001/d_NL.IMRO.0479.RvS2018030261R1-0001.pdf
- Raad van State. (2019b, 29 mei). *PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt*. <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/%40115651/pas-mag/>
- Raad van State. (2022, 1 november). *Bouwvrijstelling stikstof van tafel, maar geen algehele bouwstop*.
<https://www.raadvanstate.nl/@133608/bouwvrijstelling-stikstof-van-tafel/>
- Rechtbank Noord-Holland. (2022, 22 april). ECLI:NL:RBNHO:2022:3375. In *Rechtsspraak.nl*.
- Rey, E., Laprise, M., & Lufkin, S. (2021). *Neighbourhoods in transition: Brownfield regeneration in European metropolitan areas*. Springer International Publishing AG.
- Rijksoverheid. (z.d.). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd op 24 april 2023, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Rijksoverheid. (2021a). *De Bouwvrijstelling gaat in op 1 juli 2021*.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/07/01/de-bouwvrijstelling-gaat-in-op-1-juli-2021>
- Rijksoverheid. (2021b). *Vaste afstandsgrens van 25 kilometer voor alle emissiebronnen*.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/07/09/vaste-afstandsgrens-van-25-kilometer-voor-alle-emissiebronnen>
- Rijksoverheid. (2023, 16 maart). Groen licht Eerste Kamer: Invoering Omgevingswet op 1 januari 2024. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/14/groen-licht-eerste-kamer-invoering-omgevingswet-op-1-januari-2024#:~:text=De%20Omgevingswet%20die%20een%20groot,invoering%20op%20deze%20datum%20regelt.>

- Schouten, C. (2021, 30 juni). *Stand van zaken Subsidieregeling sanering varkenshouderijen* [Kamerbrief]. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
<https://www.aanpakstikstof.nl/maatregelen/documenten/kamerstukken/2021/06/30/stand-van-zaken-subsidieregeling-sanering-varkenshouderijen>
- Sorel, N., Buitelaar, E., Van den Broek, L., Galle, M., & Verwest, F. (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling* (Nr. 500232001). Planbureau voor de Leefomgeving.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/003122_Omgevingsrecht_het_proces_gebied_sontwikkeling_LR_v8_web.pdf
- Spoedwet aanpak stikstof. (2020, 1 januari). Geraadpleegd op 12 mei 2023, van:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0042967/2020-01-01>
- Stevens, L., & Koops, B-J. (2021). Naar een strafvordering 2030 and beyond. In T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken, & J. Simmelink (Eds.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen* (blz. 701-713). Wolters Kluwer.
- Van den Broek, J. & Sedee, I. (2022, 24 augustus). *Hembrugterrein (noordelijk deel): Onderzoek stikstofdepositie realisatiefase*. Antea Group.
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301/b_NL.IMRO.0479.STED3895BP-0301_tb21.pdf
- Van Munster, L. & Vrij Peerdeman, M. (2022, 16 augustus). *Chw-bestemmingsplan 1221: Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling* (b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb9). Sweco.
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01/b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb9.pdf
- Van Velzen-de Boer, M. (2021, 28 april). *Stikstof, wat is het probleem en waar staan we nu?* Omgevingsweb. <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/stikstof-wat-is-het-probleem-en-waar-staan-we-nu/>
- Van Velzen-de-Boer, M. (2022, 21 april). *Overname van stikstofrechten: Hoe werkt extern salderen?* Van Benthem & Keulen. <https://www.vbk.nl/blog/overname-van-stikstofrechten-hoe-werkt-extern-salderen>
- Vennix, J.A.M. (2019). *Research methodology: an introduction to scientific thinking and practice*. Pearson.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019). *Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet*. https://vng.nl/files/vng/publicaties/2019/20190124_bestuurlijke-afwegingsruimte-in-de-omgevingswet.pdf
- Verschure, T. (2021, 9 november). *Duurt een bestemmingsplanprocedure zó lang? Kan dat niet sneller?* Omgevingsweb. <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/duurt-een-bestemmingsplanprocedure-zo-lang-kan-dat-niet-sneller/>
- Vink, M., Van den Born, G.J., Van Schijndel, M. & Van der Zanden, E. (2020). *Stikstofreductie via het krachtvoer: Analyse in het kader van de Kamermotie voor 3 procent reductie van ruw-eiwitgehalte in het krachtvoer* (Nr. 4243). PBL.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-stikstofreductie-via-krachtvoer-4243.pdf>
- Visser, S. (2017, 11 september). *Hembrugterrein te Zaandam*. Antea Nederland B.V.
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301/b_NL.IMRO.0479.STED3725OP-0301_tb21.pdf

- Voogt, W. (2021, 10 december). *Beeldkwaliteitsplan+ 1221 Hilversum* (b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb2). Gemeente Hilversum & OKRA landschapsarchitecten.
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01/b_NL.IMRO.0402.ChwBp1221-va01_tb2.pdf
- Wet geluidhinder. (2017, 1 mei). Geraadpleegd op 11 juli 2023, van:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003227/2017-05-01>
- Wet natuurbescherming. (2021, 1 juli). Geraadpleegd op 13 mei 2023, van:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01>
- Wet stikstofreductie en natuurverbetering. (2021, 24 maart). Geraadpleegd op 13 mei 2023, van:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-140.html#>
- Williams, K., & Dair, C. (2007). A framework for assessing the sustainability of brownfield developments. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(1), 23–40.
<https://doi.org/10.1080/09640560601048275>
- Williams, M., & Moser, T. (2019). The art of coding and thematic exploration in qualitative research. *International Management Review*, 15(1), 45-55.
<https://www.questia.com/library/journal/1P4-2210886420/the-art-of-coding-and-thematic-exploration-in-qualitative>
- Wu, J., & Cho, S-H. (2007). The effect of local land use regulations on urban development in the Western United States. *Regional Science and Urban Economics*, 37(1), 69–86.
<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2006.06.008>
- Zapata-Diomedes, B., Boulangé, C., Giles-Corti, B., Phelan, K., Washington, S., Veerman, J. L., & Gunn, L. D. (2019). Physical activity-related health and economic benefits of building walkable neighbourhoods: a modelled comparison between brownfield and greenfield developments. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16(1).
<https://doi.org/10.1186/s12966-019-0775-8>

Bijlages

Bijlage 1: Interviewvragen

1.1 Verkennende interviewvragen Stikstofexpert

Er is alvorens de vragen te stellen een korte uitleg van het onderzoek gegeven en gevraagd om toestemming voor het opnemen van het interview.

IJsbrekers:

1. Waar bestaat uw functie uit?
2. Hoe bent u betrokken geweest bij het Hembrugterrein?

Invloed stikstofwet- en regelgeving op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen

1. Wat zijn op dit moment de belangrijkste obstakels in de stikstofwet- en regelgeving voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen?
2. Heeft u de afgelopen jaren in de praktijk gevolgen gemerkt van de stikstofcrisis voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen van:
 - a. De PAS-vernietiging?
 - b. De invoering van de Spoedwet?
 - c. De invoering van de Wet Stikstofreductie en natuurbescherming en het bijbehorende programma?
 - d. Het wachten op de gebiedsplannen van de provincies op dit moment?
2. In vergelijking met andere milieunormen, zou u zeggen dat de stikstofwet- en regelgeving relatief streng is?
 - a. Wat voor gevolgen heeft dit en hoe wordt daarmee omgegaan in de praktijk?
3. Welke methoden worden er in praktijk bedacht om met deze obstakels en de stikstofcrisis om te gaan? / Welke methoden bestaan er om de stikstofdepositie naar 0,00 mol/ha/j te krijgen?
4. Weet u wat de belangrijkste obstakels voor de ontwikkeling van het Hembrugterrein waren op het gebied van stikstof en hoe daarmee om is gegaan?
5. Hoe hebben de relatief dichtbij liggende Natura 2000-gebieden invloed op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen in Zaanstad?
6. Hoeveel ruimte bestaat er binnen de stikstofwet- en regelgeving om een verschil te kunnen maken in een plan als gemeente/projectontwikkelaar?
 - a. Is men zelf in staat te kiezen hoe men op 0,00 mol uit wil komen?
7. Hoe wordt er door gemeenten en projectontwikkelaars geprobeerd zo goed mogelijk met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan?
 - a. Wordt dit bemoeilijkt door de veranderende, strenge, onduidelijk en vele regels tijdens de stikstofcrisis?
8. Het bestemmingsplan van het Hembrugterrein is in twee delen opgeknipt. Heeft dit ook gevolgen voor de stikstofberekening? Bestaat er een kans op het cumulatief moeten berekenen van de stikstofdepositie ondanks dat het twee losse bestemmingsplannen zijn?

Na afsluiting van het interview is gevraagd of citaten gebruikt mochten worden.

1.2 Interviewvragen Hembrugterrein

Er is alvorens de vragen te stellen een korte uitleg van het onderzoek gegeven en gevraagd om toestemming voor het opnemen van het interview.

Ijsbrekers

3. Waar bestaat uw functie uit?
4. Hoe bent u betrokken geweest bij de casus?

Invloed stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd

5. Wat waren de belangrijkste obstakels voor de ontwikkeling van het Hembrugterrein op het gebied van stikstof?
 - a. Hoe is daarmee omgegaan?
 - b. Is de ontwikkeling bemoeilijkt doordat de twee Natura 2000-gebieden in de buurt overbelast zijn?
6. Na de vernietiging van het plan is ervoor gekozen het bestemmingsplan in een noordelijk en zuidelijk deel op te knippen. Waarom is hiervoor gekozen?
 - a. Heeft dit gevolgen (gehad) voor de stikstofberekeningen?
 - b. Moet de stikstofdepositie voor de toekomstige ontwikkeling van Zuid cumulatief worden berekend met Noord? Wat voor effect gaat dat hebben?
7. Welk effect had de vernietiging van het PAS op de doorlooptijd van het bestemmingsplantraject?
8. Door de bouwvrijstelling die werd ingevoerd met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering was het niet meer verplicht om de aanlegfase te berekenen. Hoe heeft dit effect gehad op de doorlooptijd van het project?
 - a. Er is desondanks toch een aanlegfase berekend voor het Noordelijke deel van het BP op verzoek van de initiatiefnemer. Waarom?
9. Welk effect heeft het huidige afwachten op de gebiedsplannen van de provincies op de doorlooptijd (bij de ontwikkeling van BP Zuid)?

Invloed actoren

10. Ondanks de eisen die worden gesteld in de stikstofwet- en regelgeving over de maximale depositiewaarde, hoeveel ruimte bestaat er binnen die eisen om een verschil te kunnen maken in een plan als gemeente/projectontwikkelaar?
11. Welke methoden zijn er toegepast bij het bestemmingsplan van het noordelijk deel van het Hembrugterrein om op een depositiewaarde van 0,00 mol/ha/j uit te komen?
12. Zijn er naast de gebruikte technieken bij het Hembrugterrein nog andere technieken om op 0,00 mol uit te komen of in ieder geval vergunningsvrij te zijn onder de Wnb?
 - a. Werden deze ingeperkt door de ontwikkelingen in stikstofwet- en regelgeving tijdens stikstofcrisis?
13. Hoe is er door de gemeente/projectontwikkelaar geprobeerd zo goed mogelijk met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan bij het Hembrugterrein om de doorlooptijd te verkorten?
 - a. Is dit bemoeilijkt door de veranderende, strenge, onduidelijk en vele regels tijdens de stikstofcrisis?
14. Wie heeft de grootste rol gehad in het stikstofproces van de casus; de gemeente of de projectontwikkelaar?
 - a. Is er veel overleg geweest? Zijn er gezamenlijk besluiten genomen?

15. Het bestemmingsplan van het Hembrugterrein is dus in 2019 vernietigd bij de Raad van State. Daarna heeft het een lang traject doorlopen, ook qua stikstof. Met de kennis die u nu achteraf over het plan en de stikstofcrisis heeft. Denkt u dat het traject op een andere wijze beter doorlopen had kunnen worden om de doorlooptijd te verkleinen?

Na afsluiting van het interview is gevraagd of citaten gebruikt mochten worden.

1.3 Interviewvragen 1221

Er is alvorens de vragen te stellen een korte uitleg van het onderzoek gegeven en gevraagd om toestemming voor het opnemen van het interview.

IJsbrekers:

1. Waar bestaat uw functie uit?
2. Hoe bent u betrokken bij de casus?

Invloed stikstofwet- en regelgeving op de doorlooptijd

3. Wat waren de belangrijkste obstakels voor de ontwikkeling van het bestemmingsplan 1221 op het gebied van stikstof?
 - c. Hoe is daarmee omgegaan?
4. Hoe beïnvloedde de ligging van het plangebied ten opzichte van de Natura2000-gebieden de stikstofberekeningen?
5. Met de invoering van de Wet stikstofreductie en natuurbescherming was het niet meer verplicht de stikstofdepositie van de aanlegfase te berekenen. Het bestemmingsplan is op 26 oktober 2022 vastgesteld, twee weken voordat de bouwvrijstelling weer werd ingetrokken.
 - a. Wat voor effect had de bouwvrijstelling op het project?
 - b. Werd het op ten duur duidelijk dat de aanlegfase weer berekend zou moeten worden?
 - c. Was hier veel onduidelijkheid/onzekerheid over? Hoe beïnvloedde dat het project?
 - d. Wat voor effect had de uiteindelijke vernietiging van de bouwvrijstelling op het project?
6. Ondanks dat het niet meer nodig was, omdat het bestemmingsplan al was vastgesteld, is er toch opnieuw een stikstofberekening voor de aanlegfase gedaan. Waarom?
 - a. Hoe heeft dit de doorlooptijd van het plan beïnvloedt?
 - b. Leverde het problemen op in de uitkomst van de stikstofberekeningen om de aanlegfase toch mee te moeten rekenen? *Langere fasering?*
7. Het bestemmingsplan maakt 7 verschillende ontwikkellocaties mogelijk die verspreid door het plangebied liggen. Heeft dit effect op de stikstofberekeningen? En zo ja hoe?

Invloed actoren

8. Ondanks de eisen die worden gesteld in de stikstofwet- en regelgeving over de maximale depositiewaarde, hoeveel ruimte bestaat er binnen die eisen om een verschil te kunnen maken in een plan als gemeente/projectontwikkelaar?
9. Welke methoden zijn er toegepast bij het bestemmingsplan van 1221 om op een depositiewaarde van 0,00 mol uit te komen?
 - a. Was het intern salderen lastig te bewerkstelligen?
 - b. Werd het lastig de stikstofdepositie weer op 0,00 te krijgen toen de aanlegfase toch weer berekend werd?

10. De woningen van het Bruisend Hart zijn wel cumulatief (worst-case) meegenomen in de verkeerscijfers die gebruikt zijn voor de gebruiksfase van voorliggend stikstofonderzoek. In de realisatiefase is het Bruisend Hart niet meegenomen. Waarom?
 - a. Wat had de cumulatieve berekeningen voor gevolgen voor de stikstofdepositie?
11. Zijn er naast de gebruikte technieken bij 1221 nog andere technieken om op 0,00 mol uit te komen of in ieder geval vergunningsvrij te zijn onder de Wnb?
12. Hoe is er door de gemeente en/of projectontwikkelaar geprobeerd zo goed mogelijk met de stikstofwet- en regelgeving om te gaan bij het bestemmingsplan 1221 om de doorlooptijd te verkorten?
 - a. Is dit bemoeilijkt door de veranderende, strenge, onduidelijk en vele regels tijdens de stikstofcrisis?
13. Wie heeft de grootste rol gehad in het stikstofproces van de casus; het adviesbureau of de gemeente?
 - a. Is er veel overleg geweest? Zijn er gezamenlijk besluiten genomen?
14. Bestaat er op dit moment nog veel onduidelijkheid/onzekerheid over het stikstof aspect voor de casus?
In licht van het afwachten op de gebiedsplannen van de provincies?
15. Zou je achteraf gezien met de kennis van nu al in Juli de stikstofberekeningen voor de aanlegfase hebben meegenomen voor de zekerheid?

Na afsluiting van het interview is gevraagd of citaten gebruikt mochten worden.

Bijlage 2: Codeboek

Naam code	Omschrijving	Geciteerde bestanden	Referenties
(DV1) Knelpunten stikstofwet- en regelgeving	De code representeert deelvraag 1 van het onderzoek: <i>“Wat zijn de belangrijkste knelpunten van de stikstofwet- en regelgeving voor de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen?”</i> . De code is daarmee een categorie.	13	229
<i>Onduidelijke wet- en regelgeving</i>	Deze thematische code bevat alle uitspraken over de knelpunten betreffende de onduidelijkheid in stikstofwet- en regelgeving.	13	57
Uitspraken Raad van State	Het verloop van het bestemmingsplantraject is betreffende stikstof niet altijd alleen afhankelijk van de vigerende stikstofwet- en regelgeving, maar ook van wat de Raad van State beslist.	6	11
Cumulatief berekenen	Alle uitspraken van de respondenten over het (potentieel) cumulatief berekenen van de stikstofuitstoot van nabij liggende ontwikkelingen. Voor 1221 gaat het hierbij om het meenemen van 'Het Bruisend Hart' en voor het Hembrugterrein gaat het om het zuidelijke gedeelte van het terrein.	12	25
<i>Strengere wet- en regelgeving</i>	Deze thematische code bevat alle uitspraken van respondenten over de knelpunten betreffende een restrictief karakter van de stikstofwet- en regelgeving.	12	64
Gedetailleerde berekeningen	Voor de stikstofonderzoeken worden gedetailleerde berekeningen vereist. Niet alle gegevens zijn echter in de planvormingsfase al exact bekend, wat leidt tot het doen van aannames.	12	37
Stikstofdepositie reduceren tot 0,00 mol	Alle uitspraken die zijn gedaan over de processen rondom het reduceren van de stikstofdepositie tot 0,00 mol.	8	20
<i>Wijzigende wet- en regelgeving</i>	Deze thematische code betreft alle uitspraken en obstakels over de wijzigende stikstofwet- en regelgeving.	12	106
Aanlegfase	De uitspraken omtrent het wijzigen van de verplichting voor het berekenen van de stikstofdepositie van de aanlegfase.	12	46
AERIUS-updates	De uitspraken over de vele updates van de AERIUS-calculator.	8	16
PAS	Alle uitspraken over de gevolgen van de vernietiging van het PAS, waaronder de PAS-legalisatie.	7	30
(DV2) Vrijheid van invulling	De code representeert deelvraag 2 van het onderzoek: <i>“In hoeverre hebben projectontwikkelaars en gemeenten de vrijheid om een invulling te geven aan het de toepassing van de stikstofwetten en -regels?”</i> De code is daarmee een categorie.	13	207
<i>Stikstofreducerende methoden</i>	Deze thematische code betreft alle methoden om de stikstofdepositie te reduceren tot 0,00 mol per hectare per jaar.	13	167
Ad Blue gebruik	Het toevoegen van Ad Blue aan het benzine gebruik van materieel.	5	10
Afgebakend meenemen stikstofuitstoot	Het beperkt meenemen van bepaalde uitstoot. Een grens leggen tot waar je iets meeneemt, omdat je anders alles kan mee gaan berekenen.	4	7

Duurzame woningen	Duurzame vormen van woningen, zoals verplicht gasloos of prefab huizen.	11	17
Extern salderen	De uitspraken over de toepassing extern salderen, het compenseren van de stikstofdepositie binnen het plangebied met middels het wegnemen van stikstofuitstoot buiten het plangebied.	8	13
Fasering	Het toepassen van een fasering in de aanleg of gebruiksfase, zoals het spreiden van de aanleg van bepaalde woningblokken.	10	29
Intern salderen	De uitspraken over de toepassing van intern salderen; het compenseren van de stikstofdepositie binnen het plangebied met middels het wegnemen van stikstofuitstoot binnen het plangebied.	10	20
Inzet duurzaam materieel	Inzet van duurzaam materieel zoals bijvoorbeeld elektrische machines.	10	25
Programma aanpassen	Het aanpassen van het programma op de beschikbare stikstofdepositieruimte. Dit betekent bijvoorbeeld het verminderen van het aantal woningen met bijbehorende verkeersstromen op basis van de beschikbare stikstofdepositieruimte.	4	9
Slimme bouwlogistiek	Het implementeren van een slimme bouwlogistiek om de stikstofuitstoot in de aanlegfase te beperken.	1	2
Verkeer (verduurzamen)	Middels een mobiliteitsprogramma trachten de stikstofdepositie te reduceren. Dit kan bijvoorbeeld wel/niet middels een lage parkeernormering en duurzamere mobiliteitsvormen.	11	30
Toetsende rol gemeente	De uitspraken rondom de toetsende rol van de gemeente. Het gaat daarbij om het toetsen van de stikstofonderzoeken en het bestemmingsplan.	9	20
Uitvoerende rol gemeenten en/of projectontwikkelaars	De uitspraken rondom de uitvoerende rol van gemeenten en/of projectontwikkelaars en hun adviseurs voor het maken van het bestemmingsplan.	7	11
Vuistregels	De uitspraken van respondenten omtrent het hanteren van vuistregels bij de omgevingsdienst en de gemeente.	2	9
(DV3) Succesvol omgaan	De code representeert deelvraag 3 van het onderzoek: <i>“Hoe kunnen projectontwikkelaars en gemeenten succesvol met de stikstofwetten en -regels omgaan om de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te verminderen?”</i> . De code is daarmee een categorie.	12	130
Aannemer betrekken	Het betrekken van een aannemer kan ervoor zorgen dat vroegtijdig alle benodigde gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn.	1	4
Ambitieuze zijn	Ambitieuze zijn en de stikstofproblematiek zien als een kans om tegelijkertijd andere problemen aan te pakken.	3	13
Creatieve oplossingen	Bedenk creatieve oplossingen om met de stikstofproblematiek om te gaan.	2	3
Durven	Op den duur moet je het plan in procedure durven te brengen en het risico nemen op vertraging.	3	4
Overleg met OD (en gemeente)	Afstemming met de omgevingsdienst en gemeente (indien deze niet onderdeel was van het projectteam) over de stikstofberekeningen.	8	16

Team met deskundigen	Een adequaat team kan helpen bij de omgang met de stikstofwet- en regelgeving. Deskundigen zijn een belangrijk onderdeel van het team.	11	28
Tijdig inspelen op	Speel op tijd in op de wijzigende stikstofwet- en regelgeving door de ontwikkelingen in de gaten te houden. Zo kan potentiële vertraging worden voorkomen.	12	37
Volgende houding	Soms is het verstandig de ontwikkelingen in stikstofwet- en regelgeving af te wachten en te volgen. Houd je aan wat op dat moment juridisch gezien moet, om te voorkomen dat je onnodige dingen doet.	11	25