Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2015-2016

Binnenzijde omslag

Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2015-2016

Inhoudsopgave

1 Uitvoering van de Chw in verschillende snelheden 5
1.1 Zesde Voortgangsrapportage 2015-2016 5
1.2 Opvallende ontwikkelingen 6

2 Ontwikkelingen in de toepassing van het bestuursprocesrecht 7
2.1 Inleiding 7
2.2 Beroepszaken bij de Raad van State 8
2.3 Zes-maanden-termijn 9

3. Voortgang bijzondere voorzieningen 13
3.1 Uitspraken in beroep hebben gevolgen voor de voortgang en aanwijzing van nieuwe bijzondere voorzieningen 13
3.2 Ontwikkelingsgebieden 14
3.3 Duurzame innovatieve experimenten: overzicht 16
3.4 Duurzame innovatieve experimenten: nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures 18
3.5 Duurzame innovatieve experimenten: verbrede reikwijdte 21
3.6 Projectuitvoeringsbesluiten 25
3.7 Lokale projecten met nationale betekenis 26

4. Enkele onderwerpen uitgelicht 29
4.1 Inleiding 29
4.2 Participatie en beroepsrecht decentrale overheden 29
4.3 Ontwikkelingsgebied – voorbeeld Soesterberg-Noord 32
4.4 Duurzame innovatieve experimenten: vermindering regeldruk in de bouw 34
4.5 Duurzame innovatieve experimenten: Transitie zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant 36
4.6 Experiment met bestemmingsplan verbrede reikwijdte: voorbeeld Rijnhaven-Oost 38
4.7 Experiment met inpassingsplan verbrede reikwijdte: voorbeeld Logistiek Park Moerdijk 40

Bijlagen 43
Bijlage 1 De Crisis- en herstelwet en haar toepassing 43
Bijlage 2 Ontwikkelingen in de toepassing van het bestuursprocesrecht 49
Bijlage 3 Voortgang bijzondere voorzieningen 53
Bijlage 4 Informatie bij hoofdstuk 4 ‘Enkele onderwerpen uitgelicht’ 64

Colofon 72

Stedelijk gebied Appingedam

1 Uitvoering van de Chw in verschillende snelheden

1.1 Zesde Voortgangsrapportage 2015-2016

De Crisis- en herstelwet (Chw) is ruim zes jaar in werking. Elk jaar worden de ervaringen met de uitvoering van de Chw gebundeld in een Voortgangsrapportage en beschikbaar gesteld aan het Parlement, de uitvoerders van Chw-projecten en aan belang-stellenden. Een externe commissie[1] begeleidt sinds 2015 de totstandkoming van de rapportage. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt de Voortgangsrapportage vast.

De Chw bestaat uit verschillende 'stromen' met uiteenlopende snelheden. Dynamiek en vernieuwing is te zien bij de uitvoering van de ontwikkelingsgebieden en bij de fors aanzwellende stroom van duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De uitvoering van andere onderdelen laat een rustig en meer voorspelbaar verloop zien en van enkele onderdelen droogt de stroom projecten op. Dat geldt voor de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit; ook dienden zich sinds 2010 geen nieuwe lokale projecten met nationale betekenis (Afdeling 7) aan. De regels voor de bestuursrechtelijke versnelling hebben voor een belangrijk deel generieke werking gekregen en kennen verder een stabiele toepassing.

Voor de ervaringen over de volle breedte van de Chw wordt hier verwezen naar de informatie in de vijf eerder uitgebrachte Voortgangsrapportages over de periode 2010-2015. Deze zesde Voortgangsrapportage 2015-2016[2] gaat vooral over de meest dynamische onderdelen van de wet. De hoofdtekst kan daardoor compact zijn; de bijlagen geven verdieping met cijfers en overzichten. Om het zicht op de uitvoering van de Chw te verdiepen belicht deze Voortgangsrapportage enkele projecten meer in detail. Op verzoek van de Begeleidingscommissie is bovendien een inventariserende verkenning uitgevoerd naar het schrappen van het beroepsrecht van decentrale overheden bij rijksbesluiten, die onder de Chw vallen.

[1] Onder 'verantwoording' zijn de samenstelling en de werkwijze vermeld.

[2] Deze zesde Voortgangsrapportage 2015-2016 beslaat de periode vanaf medio 2015 tot en met mei 2016. Bij de afronding van de rapportage is op onderdelen informatie benut die in tot begin juli 2016 beschikbaar kwam.

1.2
Opvallende ontwikkelingen

De Voortgangsrapportage laat samengevat de volgende opvallende ontwikkelingen zien:

Bestuursprocesrecht: minder zaken, stabiele jurisprudentie, snellere afhandeling

De beroepsprocedures, waar de Chw een rol speelt, zijn afgenomen tot enkele tientallen zaken per jaar. De jurisprudentie over bestuursrechtelijke aspecten ligt in lijn met de voorgaande jaren. De Raad van State voldoet in toenemende mate aan de zes-maanden-termijn die geldt voor beroepszaken. In 2016 volgt circa 60% van de uitspraken van de Raad van State binnen zes maanden na de afloop van de beroepstermijn. In 2015 was dit nog 45%.

Vernietigde besluiten leiden tot vertraging

In twee uitspraken in beroep zijn de vaststellingsbesluiten voor een duurzaam innovatief experiment met een bestemmingsplan respectievelijk inpassingsplan verbrede reikwijdte vernietigd om wetstechnische redenen. Dit vertraagt beide projecten (Spoorzone Culemborg en Logistiek Park Moerdijk), brengt met zich mee dat andere gemeenten hun bestemmingsplan verbrede reikwijdte niet konden vaststellen en de aanwijzing van 40 nieuwe bijzondere voorzieningen (11e en 12e tranche) vertraging heeft opgelopen. In de 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn voorzieningen getroffen om de wetstechnische fout te repareren. Deze 13e tranche is kort voor de afronding van deze Voortgangsrapportage in werking getreden (5 juli 2016). Daarmee is de belemmering voor alle experimenten met het bestemmingsplannen verbrede reikwijdte opgeheven. Ook is de weg vrij naar vaststelling van de 11e en 12e tranche.

Bestemmingsplan plus: effectief en bruikbaar

Het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw (ontwikkelingsgebieden) is in acht projecten (deels) van kracht of in procedure. Het instrument blijkt in deze projecten effectief en bruikbaar voor het mogelijk maken van stedelijke herstructurering (4 projecten), plannen in relatie tot infrastructuur (3 projecten) of efficiënt gebruik van een haven- en industriegebied (1 project). De gemeenten beschikken in de ontwikkelingsgebieden daadwerkelijk over meer manoeuvreerruimte dan met het reguliere instrumentarium. In diverse plannen staan de gemeenten een tijdelijke overschrijding van de geluidnorm toe, met als doel woningbouw mogelijk te maken. De bestemmingsplannen laten verschillende manieren zien waarmee de gemeenten de geluidsituatie alsnog binnen tien jaar binnen de norm willen brengen. De variatie illustreert het brede toepassingsbereik van het instrument. De Voortgangsrapportage geeft geen eenduidige verklaring waarom het bestemmingsplan-plus niet in meer gebieden wordt ingezet om woningbouw te faciliteren.

Duurzame innovatieve experimenten: een proeftuin

Verschillende duurzame innovatieve experimenten lopen vooruit op generieke toepassing. Dat geldt voor gebiedsgericht bodembeheer in relatie tot Wet en besluit bodembescherming (vier experimenten), ruimte voor particulier opdrachtgeverschap en het Bouwbesluit 2012 (drie experimenten), Keurmerk GarantieWoningen en het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (vijf experimenten) en de vermindering regeldruk kleine bouwwerken, eveneens in relatie tot het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (acht experimenten). Daarmee fungeert de Chw over een breed terrein als proeftuin voor aanpassing van regelgeving. Deze functie vervullen ook de experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte, waarin vooruit wordt gelopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet.

Duurzame innovatieve experimenten: experiment 'verbrede reikwijdte' kent stormachtige groei

Op het moment wordt in 38 projecten geëxperimenteerd met een verbrede reikwijdte (voor één aspect, flexibel plan, bestemmingsplan verbrede reikwijdte) en in procedure is de aanwijzing van nog eens 50 bestemmingsplannen verbrede reikwijdte. Dit betekent dat bijna één op de vijf gemeenten haar gebied(sontwikkeling) kan voorzien van een verbrede juridische basis én – met één of meer experimenten – voorbereidingen treft op de komst van de Omgevingswet. De eerste ervaringen uit de experimenten komen nu al beschikbaar en zullen snel in omvang en diversiteit toenemen. Zo ontstaat kennis van juridische en plantechnische aard. Ook krijgen gemeenten een andere kijk op het functioneren van de gemeentelijke organisatie en op de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving. Beide invalshoeken (techniek en toepassing) zijn essentieel voor een goede start met de Omgevingswet.

Projectuitvoeringsbesluit en lokale projecten met nationale betekenis: effectief maar niet geliefd

Het projectuitvoeringsbesluit wordt niet meer toegepast. Het instrument werkt wel, maar is in feite overbodig door het bestaan van meer bekende alternatieven. Het leerpunt van de lokale projecten met nationale betekenis is dat commitment in het voortraject zijn vruchten afwerpt in de uitvoering. Slechts drie projecten plukken deze vruchten. Nieuwe projecten dienen zich niet aan.

Beroepsrecht decentrale overheden: genuanceerd beeld

Artikel 1.4 Chw regelt dat decentrale overheden niet in beroep kunnen gaan tegen een besluit van de centrale overheid. Op voorstel van de externe begeleidingscommissie van deze Voortgangsrapportage is geïnventariseerd wat het ontbreken van het beroepsrecht voor invloed heeft op het projectverloop en het genomen besluit. De inventarisatie is uitgevoerd bij vier recente rijksprojecten (geen aselecte steekproef!). Alle geraadpleegde personen vinden dat in het ideale geval beroep van decentrale overheden niet nodig zou moeten zijn. 'Beroep' is vooral een teken dat het voorafgaande proces niet goed is verlopen, zo menen zij. Verder lopen de beelden uiteen. Aan de ene kant van het spectrum staan respondenten die zich kunnen vinden in art 1.4. Chw: 'Deze regel voorkomt onnodige drukte'. Anderen missen het beroepsrecht: 'Nu ontbreekt een mogelijkheid tot correctie, dit verstoort het evenwicht der machten'. Tips die werden gegeven om het ontbreken van beroepsrecht op te vangen zijn: breng het publieke huis vooraf op orde, zorg voor gedeeld voordeel en communiceer ook met tegenstanders.

2 Ontwikkelingen in de toepassing van het bestuursprocesrecht

2.1 Inleiding

De regels van Hoofdstuk 1 Chw hebben tot doel de beroepsprocedure van ruimtelijke besluiten te versnellen en te vereenvoudigen. De Chw bepaalt voor welke selecte groep van besluiten deze vereenvoudiging geldt.

De ervaringen met de toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen hebben in 2013 geleid tot het overhevelen van een aantal bepalingen van de Chw naar de Algemene wet bestuursrecht (zie paragraaf 2.2). Deze bepalingen zijn daarmee sinds 2013 op alle bestuursrechtelijke besluiten van toepassing. De ervaringen met de resterende regels van Hoofdstuk 1 Chw zullen worden betrokken bij de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de invoering van de Omgevingswet.

Evaluatie van Hoofdstuk 1 Chw

De Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg[3] hebben in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie uitgevoerd naar de bestuursrechtelijke bepalingen uit de Chw, waarover in twee fasen en in twee rapportages verslag is gedaan. De meest recente rapportage dateert van april 2014. Voor de bevindingen van deze evaluaties wordt naar deze rapportages verwezen.

De vorige Voortgangsrapportage (2014-2015) concludeert: 'De toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw laat vijf jaar na het in werking treden van de wet een stabiel beeld zien.' De cijfers uit de vorige Voortgangsrapportage stellen dat gemiddeld elke maand in circa 50 openbare kennisgevingen over ruimtelijke en infrastructurele besluiten naar de Chw wordt verwezen; dat het daarbij in tenminste twee van de drie kennisgevingen om gemeentelijke besluiten gaat en dat de Chw van toepassing is op rond 7% van de bestemmingsplannen. Naar redelijke verwachting zijn deze getallen in het afgelopen jaar niet wezenlijk veranderd.

[3] • Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet, A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf, N.A. De Vos, Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit van Tilburg, 30 maart 2012; Bijlage bij Kamerstuk 32127 nr. 160, 15 mei 2012
• Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen, Vakgroep Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen Departement Publieksrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit Tilburg, 17 april 2014.

Deze rapportage stipt in paragraaf 2.2 het sterk afgenomen aantal beroepszaken aan en de stabiele jurisprudentie. Bijlage 2 geeft detailinformatie. Paragraaf 2.3 bevat cijfers over de zes-maanden-termijn voor de uitspraak in beroep. In paragraaf 4.2 wordt in verkennende zin geïnventariseerd hoe in projecten wordt gedacht over participatie in relatie tot het ontbreken van beroepsrecht voor decentrale overheden.

2.2
Beroepszaken bij de Raad van State

Kenniscentrum InfoMil heeft bijgehouden in hoeveel beroepszaken de Raad van State uitspraak heeft gedaan over besluiten die vallen onder de Hoofdstukken 1 (beroepsprocesrecht) en 2 (bijzondere voorzieningen) van de Chw. Het gaat in de periode 2010-2015 om 367 zaken, waarvan 88% (323) hoofdzaken en 12% (44) voorlopige voorzieningen. Het aantal uitspraken is na het in werking treden van de Chw in maart 2010 snel toegenomen naar 120 uitspraken in 2012 en is daarna sterk afgenomen. In 2015 is het aantal uitspraken in beroep nog maar 29, ofwel nog geen kwart van de piek in 2012. Doordat het aantal rechtsregels binnen Hoofdstuk 1 van de Chw in 2013 is afgenomen, speelt de Chw minder vaak een rol bij de inhoudelijke beoordeling van beroepszaken. Ook wordt de toepassing van de Chw minder ter discussie gesteld.

Afname van rechtsregels binnen de Chw

De forse afname van het aantal beroepszaken onder de Chw is te verklaren doordat op 1 januari 2013 artikel 1.5 van de Chw (passeren van gebreken) en artikel 1.9 van de Chw (relativiteitsbeginsel) uit de Chw zijn gehaald en opgenomen zijn in de Awb (artikel 6:22 Awb passeren van gebreken; artikel 8:69 Awb, relativiteitsbeginsel). Deze rechtsregels hebben vanaf dat moment generieke werking en zijn niet meer exclusief van toepassing op besluiten die vallen onder de werking van de Chw.

Van de 323 hoofdzaken, gaat het in 276 uitspraken om beroep in één instantie. Van deze zaken is bijgehouden dat de overgrote meerderheid (67%) betrekking heeft op bestemmingsplannen op afstand gevolgd door inpassingsplannen (9%) en Tracébesluiten (7%) en tal van overige besluiten met nog lagere percentages (zie ook Tabel Bijlage 2.2.) . Sinds 1 januari 2013 artikel 1.5 en 1.9 uit de Chw zijn

Steenwijkerland uitkijktoren

gehaald, ligt het inhoudelijke zwaartepunt van de beroepen bij artikel 1.6a, geen aanvulling van beroepsgronden. Het betreft 72% van de nog maar 22 beroepsgronden in 2015.

Door de afname van het aantal beroepsgronden en de duidelijke lijn bij de interpretatie van de beroepsgronden hebben de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw in de afgelopen jaren minder betekenis gekregen in de beroepsprocedure bij (ruimtelijke) besluiten. Zoals in paragraaf 2.3. wordt beschreven is de zes-maanden-termijn voor de uitspraak in beroep wel breed van toepassing en lukt het ook telkens beter om deze termijn te respecteren.

De jurisprudentie over de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw laat in het verslagjaar geen ontwikkelingen zien die afwijken van de in de voorafgaande jaren opgebouwde bestendige lijn. Bijlage 2 van deze Voortgangsrapportage geeft per artikel uit Hoofdstuk 1 Chw een overzicht van deze bestendige inhoudelijke lijn.

2.3 Zes-maanden-termijn

In de Chw is bepaald dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn (artikel 1.6 lid 4 Chw). De Raad van State voldoet in toenemende mate aan deze zes-maanden-termijn. In 2016 volgt circa 60% van de uitspraken van de Raad van State binnen zes maanden na de afloop van de beroepstermijn, de gemiddelde doorlooptijd is 29 weken. In 2015 was dit nog 45% en gemiddeld ruim 32 weken.

De zes-maanden-termijn is ook in de voorgaande Voortgangsrapportages besproken, onder meer met verwijzing naar evaluaties van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg (zie voetnoot 1). Waar zinvol worden eerdere cijfers bij de onderstaande toelichting betrokken.

Uitzonderingen op de zes-maanden-termijn

De zes-maanden-termijn geldt niet als de bestuursrechter het bevoegd gezag bij tussenuitspraak gelegenheid geeft om gebreken in het besluit te herstellen (bestuurlijke lus). De tussenuitspraak moet dan wel plaatsvinden binnen zes maanden na de sluitingsdatum van de ter-visielegging en de einduitspraak zes maanden na verzending van de tussenuitspraak (artikel 1.7 Chw). Als sprake is van prejudiciële vragen geldt geen eindtermijn. Wel moeten de prejudiciële vragen binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn in een tussenuitspraak worden gesteld (artikel 1.8 Chw).

De doorlooptijd van de afhandeling van beroepen is in deze paragraaf op dezelfde wijze bepaald als in de vorige Voortgangsrapportage. Bekeken is de doorlooptijd van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het eerste kwartaal van 2016.

In het eerste kwartaal van 2016 heeft de Raad van State in totaal voor 31 zaken uitspraak gedaan, waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Het betreft 25 hoofdzaken en 6 voorlopige voorzieningen. Het aantal uitspraken ligt lager dan in het eerste kwartaal van 2015: 39 hoofdzaken en 11 voorlopige voorzieningen.

Van de 25 hoofdzaken gaat het in 72 % van de uitspraken om bestemmingsplannen (en een uitwerkingsplan). Van de 25 uitspraken in hoofdzaken gaat het in 80% van de gevallen om een directe uitspraak (zonder bestuurlijke lus), in 8% om een einduitspraak na een eerdere tussenuitspraak (met toepassing van de bestuurlijke lus) en in 12% van de zaken om een tussenuitspraak, waarop later (buiten de steekproef van het eerste kwartaal 2016) nog een einduitspraak zal volgen. In grote lijnen volgt deze verdeling het beeld van 2015.

Tabel 1 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken ingedeeld naar type besluit (1e kwartaal 2016).

	Soort besluit				
	Uitspraak direct	**Einduitspraak na tussenuitspraak**	**Tussenuitspraak**	**Totaal hoofdzaken**	**%**
Bestemmingsplan	15	2	1	18	72
Inpassingsplan	4		1	5	20
Tracébesluit / wegaanpassing	1		1	2	8
Totaal	20	2	3	25	100%

De doorlooptijden tussen de laatste dag van de beroepstermijn en de uitspraak is bepaald in weken[4]. De in de wet genoemde norm van 6 maanden is hier gelijk gesteld aan 26 weken. Bij hoofdzaken vindt 60% van de uitspraken (uitspraken direct, einduitspraken na tussenuitspraak en tussenuitspraken) plaats binnen 26 weken (de zes-maanden-termijn). Gemiddeld is de doorlooptijd bijna 29 weken. Tabel 2 geeft de nadere onderverdeling weer.

Grafiek 1 geeft op een wat andere wijze de doorlooptijden weer, door per uitspraak de doorlooptijd te vermelden.

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

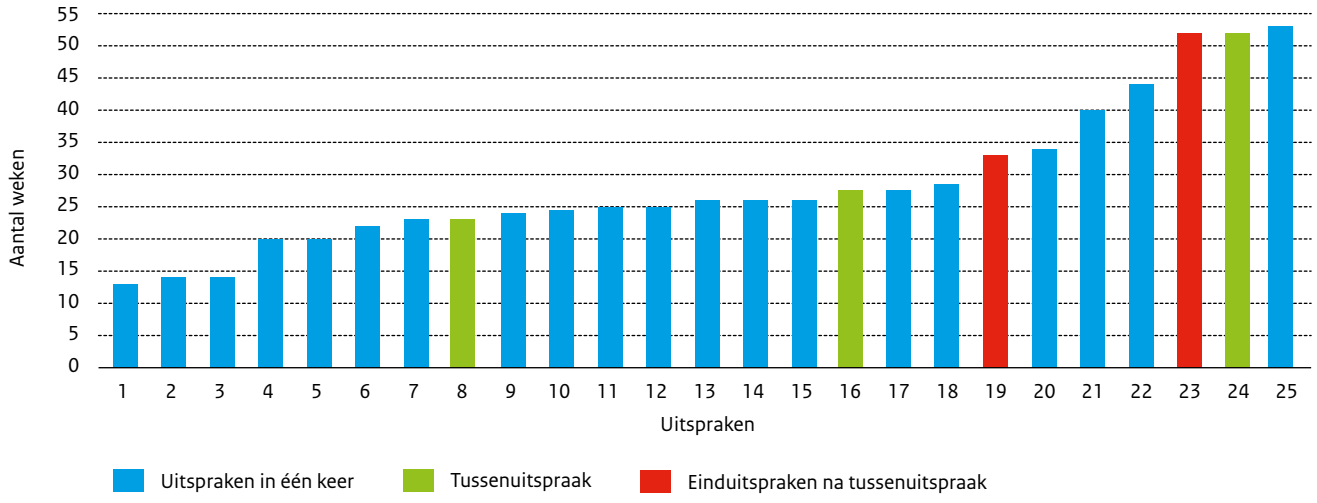
Zuidas, Amsterdam

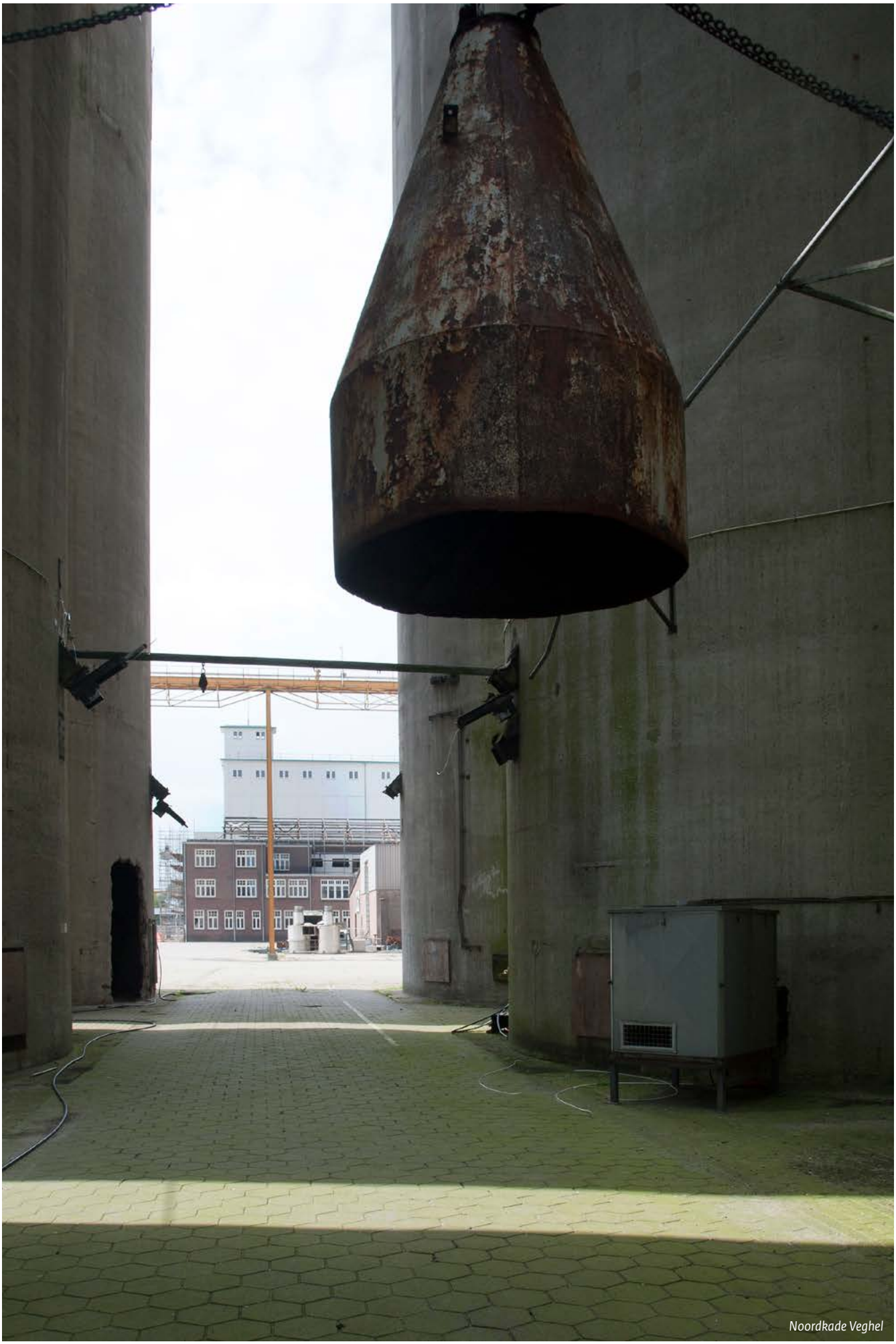
Tabel 2 Doorlooptijd van de uitspraken over hoofdzaken van de Raad van State in het eerste kwartaal 2016 (in weken).

Uitspraken Raad van State 'R6'	Aantal	≤ 26 weken ≤ 6 mnd	26 ≤ 52 weken Tussen 0,5 - 1 jr	52 ≤ 78 weken Tussen 1 - 1,5 jr	Gemiddeld aantal weken (idem 2015)
Hoofdzaken:					
Uitspraken in één keer	20	14	5	1	26,5 (2015: 30,5)
Einduitspraken na tussenuitspraak*	2		2		43,0 (2015: 34,0)
Tussenuitspraak	3	1	2		34,0 (2015: 39,5)
Totaal	25	15	9	1	28,7 (2015: 32,4)

* Conform artikel 1.7 lid 2 geldt bij de toepassing van de bestuurlijke lus dat de bestuursrechter einduitspraak doet zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak. De twee einduitspraken die in het eerste kwartaal van 2016 (na tussenuitspraak) zijn gedaan kennen een doorlooptijd van gemiddeld 43 weken. Een groot deel van die periode (21 weken; 24 weken) is benut door het bevoegd gezag om het besluit te herstellen en nogmaals ter inzage te leggen. De bestuursrechter heeft voor de einduitspraak in het ene geval 10 weken nodig gehad en in de andere casus 31 weken.

Grafiek 1 Doorlooptijd per uitspraak van de Raad van State in hoofdzaken (1e kwartaal 2016)





Noordkade Veghel

3. Voortgang bijzondere voorzieningen

3.1 Uitspraken in beroep hebben gevolgen voor de voortgang en aanwijzing van nieuwe bijzondere voorzieningen

In de maand februari 2016 is in twee Crisis- en herstelwetzaken[5] een gelijksoortige uitspraak gedaan met vervelende gevolgen voor de voortgang van een flink aantal projecten. De uitspraken gaan over duurzame innovatieve experimenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (Spoorzone in Culemborg) en een inpassingsplan met verbrede reikwijdte (Logistiek Park Moerdijk). De beide besluiten zijn vernietigd vanwege een wetstechnische fout bij de aanwijzing van de gebieden tot duurzaam innovatief experiment.

Twee plannen met verbrede reikwijdte in beroep vernietigd
Artikel 2.4 Chw bepaalt onder lid 3 dat bij de aanwijzing van een duurzaam innovatief experiment moet worden bepaald van welke wet- en regelgeving mag worden afgeweken én voor welke periode. Bij de aanwijzing in het Besluit uitvoering Chw is in artikel 7c (Spoorzone) en 7k (Logistiek Park Moerdijk) naar het oordeel van de bestuursrechter niet op een juiste wijze vermeld hoe lang gebruik gemaakt mag worden van de mogelijkheid om af te wijken van de normale wettelijke regels.

De Raad van State oordeelt in haar uitspraken van 3 en 17 februari 2016 dat de genoemde bepalingen uit het uitvoeringsbesluit 'onverbindend' en dus niet langer van toepassing zijn. De Gemeenteraad van Culemborg kon het bestemmingsplan Spoorzone daardoor niet baseren op de bepalingen die voor dit experiment (artikel 7c) zijn bedoeld. De Staten van Noord-Brabant konden voor het Logistiek Park Moerdijk niet experimenteren met de verbrede reikwijdte van het inpassingsplan.

Beide uitspraken hebben gevolgen voor de voortgang van een aantal duurzame innovatieve experimenten. Allereerst brengt de vernietiging voor de beide projecten vertraging met zich mee. Spoorzone Culemborg en Logistiek Park Moerdijk kunnen pas tot uitvoering komen na herstel van de omissie bij de aanwijzing van deze experimenten. Daarna kunnen de gemeente Culemborg en de provincie Noord-Brabant het bestemmings- respectievelijk inpassingsplan opnieuw vaststellen. Verder stagneert de voortgang van andere duurzame innovatieve experimenten. De aanwijzing van alle experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte bevat dezelfde wetstechnische onvolkomenheid als de aanwijzing van de beide vernietigde besluiten. De betreffende gemeenten moeten met de vaststelling van hun bestemmingsplan verbrede reikwijdte wachten tot de reparatie van het Besluit uitvoering Chw heeft plaatsgevonden. Ook heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de aanwijzing van nieuwe projecten in de 11e en 12e tranche aangehouden.

De 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw bevat bepalingen om de geconstateerde wetstechnische fout te repareren. De voor-

[5] ABRvS, 3 februari 2016, nr. 201506246/1/R6 (bestemmingsplan Spoorzone) en ABRvS, 17 februari 2016, nr. 201503808/1/R6 (inpassings- en exploitatieplan Logistiek Park Moerdijk).

Tabel 3 Aantal bijzondere voorzieningen* per jaar (aanwijzing in het Besluit uitvoering Chw en projectuitvoeringsbesluit

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	1e t/m 10e tranche	11e en 12e tranche	14e tranche	Totaal
Ontwikkelingsgebied	4	6	7	4	1	7	29	2	4	35
Duurzaam innovatief experiment	10	4	8	21	22	29	94	39	24	157
Projectuitvoeringsbesluit		6	6	6	2	1	21			21
Lokaal project met nationale betekenis	3						3			3
Totaal	17	16	21	31	25	36	147	41	28	216

* Merk op dat niet elke aangewezen bijzondere voorziening een afzonderlijk project is. Een aantal aangewezen bijzondere voorzieningen heeft betrekking op eenzelfde gebied: soms als uitbreiding van het al eerder in gang gezette duurzame innovatieve experiment, soms ook als toevoeging: bijvoorbeeld ontwikkelingsgebied én duurzaam innovatief experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte

publicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Chw heeft op 29 maart 2016 plaatsgevonden. Kort voor de afronding van deze Voortgangsrapportage is de 13e tranche in werking getreden (5 juli 2016). Daarmee is de belemmering voor alle experimenten met het bestemmingsplannen verbrede reikwijdte opgeheven. Ook is de weg vrij naar vaststelling van de 11e en 12e tranche.

Tabel 3 geeft alvast een doorkijk naar de aanwijzing van een record aantal van 41 nieuwe bijzondere voorzieningen in de 11e en 12e tranche. Nu de 13e tranche in werking is getreden kan de formele aanwijzing spoedig volgen. Daarna volgt de 14e tranche, waarvan de voorpublicatie op 26 mei 2016 heeft plaatsgevonden. In deze tranche zitten nog eens 28 bijzondere voorzieningen. Bijlage 1.2 geeft een overzicht van de projecten in de 11e, 12e en 14e tranche. Als de aanwijzingsprocedure voor al deze tranches is doorlopen staat de teller op 216, waarvan 195 aangewezen bijzondere voorzieningen en verder 21 projectuitvoeringsbesluiten, die zonder aanwijzing kunnen worden genomen.

3.2 Ontwikkelingsgebieden

In ontwikkelingsgebieden kan het gemeente- of provinciebestuur een ‘plus’ toevoegen aan het bestemmings- of inpassingsplan. De ‘plus’ van de Chw geeft het lokale bestuur manoeuvreerruimte met betrekking tot de milieugebruiksruimte. De ‘plus’ brengt met zich mee dat gemeenten in hun ruimtelijk plan maatregelen kunnen voorschrijven, een fasering aanbrengen, vergunde rechten inperken en maximaal tien jaar afwijking van wettelijke normen kunnen toestaan. Dit alles geeft de bestuurder extra armslag om ‘moeilijke’ gebieden met onvoldoende milieugebruiksruimte toch te ontwikkelen. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst ontwikkelingsgebieden per Amvb aan. Sinds 2010 zijn 29 gebieden aangewezen; de nog niet afgeronde 12e tranche van het Besluit uitvoering Chw bevat twee nieuwe ontwikkelingsgebieden en in de voorpublicatie van de 14e tranche (26 mei 2016) zitten nog eens vier nieuwe gebieden.

Inhoudelijke vraagstelling / typologie van de 29 aangewezen ontwikkelingsgebieden

- Gemengd woon-werkgebied – stedelijke herstructurering (17 gebieden)
- Gebied onder invloed van infrastructuur – spoorzones en gebieden rond weginfrastructuur (6 gebieden)
- Haven- en industriegebied – economische ontwikkeling binnen grenzen (6 gebieden)

Tabel 4 laat zien dat de helft van de ontwikkelingsgebieden gebruik maakt van de juridische mogelijkheden van de Chw of daar de voorbereidingen voor treft (van kracht, in procedure of in voorbereiding). De andere helft ziet voorlopig of definitief af van de juridische verankering van de ‘plus’ in een bestemmingsplan (achter de hand, geen inzet).

Dat gemeenten afzien van de juridische toepassing wil niet zeggen dat hun projecten geen profijt van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied hebben gehad. Gemeenten stellen dat ze beter naar alle mogelijke opties voor hun plangebied hebben gekeken, het instrument als katalysator, stok achter de deur of zelfs ‘toverstafje’ hebben kunnen gebruiken in overleg met betrokken partijen. Toch is dat niet voor elk project voldoende. In een aantal gebieden blijkt de marktvraag te gering om het project door te zetten. Dat probleem wordt niet weggenomen door de extra manoeuvreerruimte van de Chw. Een aantal gemeenten zegt uiteindelijk voorkeur te geven aan het reguliere instrumentarium en maakt dus geen gebruik van de ‘plus’. Een regulier bestemmingsplan vormt bekend terrein en daardoor is het procedurele risico beter in te schatten. Daarnaast noemt de gemeente Harderwijk nog als bezwaar de ongewisse doorlooptijd van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied. Het grootste risico vond deze gemeente echter de tijdelijkheid van de toegestane overschrijding van de milieunorm. Hoe kan de gemeente garanderen dat de normoverschrijding tijdig wordt weggenomen met bijvoorbeeld afschermende bebouwing.

Tabel 4 Voortgang aangewezen ontwikkelingsgebieden (stand van zaken mei 2016)

Bestemmingsplan-plus (BP+)	BP+ van kracht	BP+ deels van kracht, deels in procedure	BP+ in procedure	BP+ in voor-bereiding	BP+ achter de hand	geen inzet BP+	Totaal
Gemengd woon- en werkgebied	2		2	2	4	7	17
Gebied onder invloed van infrastructuur	1	1	1			3	6
Haven- en industriegebied	1			5			6
Totaal	4	1	3	7	4	10	29
Percentage	14%	3%	10%	24%	14%	35%	100%

Welk financieel risico loopt de gemeente als extra voorzieningen nodig blijken?

Gemeenten zien (voorlopig) af van de toepassing van de 'plus' van de Chw met als reden:

- Hele plan gaat (voorlopig) niet door bij gebrek aan marktkansen (Kop van Isselt, Amersfoort; Dijklaan, Krimpenerwaard)
- Het plan is vertraagd – de moeilijke deelgebieden komen nog niet aan bod (Kanaalzone, Apeldoorn; Stadshavens, Rotterdam; Spoorzone, Zwolle)
- Het instrumentarium van de Chw blijkt niet nodig voor de beoogde gebiedsontwikkeling (Centrumplan Eerbeek, Brummen; Buiksloterham, Amsterdam; Oostelijk Centrumgebied, Arnhem; Blokhoeve, Nieuwegein; Vreeland-Oost, Stichtse Vecht; Spoorzone, Deventer; Waterfront Harderwijk, Centrum Weerwater, Almere; CHV-terrein Veghel – beide laatste projecten zijn 'overgestapt' naar het bestemmingsplan verbrede reikwijdte.
- Beperkingen in het instrumentarium van de Chw (Waterfront, Harderwijk)

Andere gemeenten zien wel goede mogelijkheden om te voldoen aan de eis dat de overschrijding van de milieunorm niet langer dan tien jaar mag duren. Zij bedenken vooraf welke maatregel zij kunnen treffen, maken afspraken over monitoring en houden in de exploitatieopzet rekening met de investering die op termijn misschien nodig is.

Tilburg borgt dat de overschrijding van de geluidnorm niet langer dan tien jaar duurt

Het bouwplan Clarissenhof is onderdeel van de Spoorzone Tilburg. Het bouwplan is hoog geluidbelast vanwege het spoorlawaai. Het is de bedoeling dat binnen tien jaar tussen het spoor en Clarissenhof afschermende bebouwing tot stand komt. Dan is de geluidsituatie op orde. Als de bebouwing toch niet tot stand komt, vindt alternatieve afscherming plaats met een containerwal van 18 m hoogte op het grondgebied van de gemeente en de ontwikkelaar. De kosten zijn voor rekening van de publiek private samenwerking. De Gemeenteraad wordt acht jaar na het onherroepelijk worden van het plan geïnformeerd over de stand van zaken en de geluidsituatie; de resterende twee jaar zijn voldoende om zo nodig de procedures te doorlopen en de wal aan te leggen.

De ontwikkelingsgebieden komen gestaag verder in de procedure. In vergelijking met de vorige rapportage (2014-2015) is in twee nieuwe gebieden het bestemmingsplan-plus vastgesteld (Doetinchem[6] en Tilburg). Bovendien zijn drie plannen in procedure tegen vorig jaar één. Daarnaast zijn twee projecten bezig met uitbreiding van het vigerende bestemmingsplan-plus (havengebied Rotterdam voor het onderwerp geluid) of met herstel na vernietiging (deel van het gebied Badhoevedorp). Nog zeven plannen zijn in voorbereiding, waarvan drie gemeenten het ontwerpbesluit in 2016 voorzien. Twee gebieden zijn van ontwikkelingsgebied overgestapt naar het duurzame innovatieve experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De omgevingskwaliteit bleek in deze gebieden toch niet het zwaarste knelpunt, wel de uitvoeringstermijn van 10 jaar of de beperkte reikwijdte van het plan. Het bestemmingsplan verbrede reikwijdte past daarom beter bij het CHV-terrein in Veghel en Centrum-Weerwater in Almere.

Hoe optimaliseren de gemeenten de milieugebruiksruimte?

Bij stedelijke herstructurering en bij ontwikkelingsgebieden onder invloed van infrastructuur wordt de milieugebruiksruimte voor woningbouw bepaald door geluid(overlast) en soms ook geurbelasting. De onderzochte bestemmingsplannen-plus staan tijdelijke overschrijding toe van milieunormen op de nieuw te bouwen woningen. De plannen laten verschillende manieren zien om te borgen dat de norm binnen tien jaar alsnog wordt gehaald.

- In de projecten in Doetinchem, Tilburg en Amsterdam (Havenstraatterrein) moet afschermende bebouwing tussen de geluidbron en

[6] Het plan Iseldoks II in Doetinchem stelt via een voorwaardelijke verplichting dat woningen uitsluitend mogen worden gebouwd en in gebruik genomen als binnen de planperiode bebouwing van het aanliggende plan Iseldoks I met afschermende werking is gerealiseerd. Als de afschermende bebouwing van het plan Iseldoks I niet wordt gerealiseerd, is een vergelijkbare afschermende maatregel noodzakelijk om te voldoen aan de gestelde geluidwaarden.

het woningbouwproject zorgen voor voldoende geluidreductie. Voor het geval dit onverhoopt niet gebeurt heeft de gemeente een reservemaatregel voorzien;;
- In twee projecten onder invloed van infrastructuur (Badhoevedorp en Zuidas Flanken) zorgt een publiek besluit voor omlegging of verdieping van een wegtracé, waardoor de geluidoverlast afneemt;
- In het project Nuland-Oost in de gemeente 's-Hertogenbosch wordt het overlast veroorzakende bedrijf uitgeplaatst waarna de milieukwaliteit in het geplande woongebied voldoet aan de normen.
- In Zaanstad en Soesterberg-Noord is een afspraak in de maak dat industriële bedrijven binnen tien jaar maatregelen nemen om hun emissies te verminderen waardoor de geluid- en geurbelasting op het plangebied afneemt.
- Voor Soesterberg-Noord is ook een 'Kameleonbestemming' uitgedacht, waarin de bestemming van kleur verschiet op verschillende momenten die zijn afgestemd op de ontwikkeling van de locatie zelf en van de omgeving (zie paragraaf 4.3).

In de meeste van deze gebieden is overigens de verwachting dat de overschrijding in praktijk niet zal optreden of voor een veel geringer periode dan de maximaal toegestane tien jaar.

In de ontwikkelingsgebieden op een bedrijventerrein speelt een andere problematiek. In deze projecten ligt de nadruk niet op de overschrijding van milieunormen, maar op de optimale benutting van de beschikbare ruimte op het bedrijventerrein. De beheerder is op zoek naar een rechtsgeldige methode om de beschikbare geluidruimte efficiënt over de bedrijven te verdelen en de stikstofproblematiek goed te reguleren. Het enige vastgestelde plan (havengebied Rotterdam) gaat hier nog niet op in; een uitbreiding voor beheersing van de geluidruimte is wel in voorbereiding. In het al vastgestelde bestemmingsplan-plus staat de verplichting om maatregelen te treffen om het groepsrisico te beperken (bouwkundige voorschriften en maximering vloeroppervlakte kantoor). Ook wordt in het plan voorgeschreven dat organisch materiaal in een nabij gelegen natuurgebied moet worden afgevoerd ter compensatie van de stikstofbelasting vanuit het plangebied.

Met de 29 aangewezen gebieden en de zes gebieden waarvoor de aanwijzingsprocedure loopt krijgt het bestemmingsplan-plus nog relatief weinig toepassing. Dit roept de vraag op of niet veel meer gemeenten te maken hebben met onvoldoende (greep op de) milieugebruiksruimte voor gebiedsontwikkeling. Het lijkt logisch dat bij het aantrekken van de woningmarkt de zoektocht naar ontwikkelingsgebieden (gebieden waar de omgevingskwaliteit een knelpunt vormt) alleen maar zal toenemen. In dit verband lijkt het geen toeval dat twee Amsterdamse gebieden, een regio met hoge druk op de woningmarkt, in sneltreinvaart worden ontwikkeld. De gebieden zijn nog maar in 2015 aangewezen en nu al heeft de gemeente een bestemmingsplan-plus in procedure gebracht. De tot nu toe beschikbare praktijkvoorbeelden laten verder zien dat het instrumentarium goed uitvoerbaar is en effectief werkt. Voor de bescheiden toepassing van het instrument 'ontwikkelingsgebied' biedt deze Voortgangsrapportage derhalve geen bevredigende verklaring. Mogelijk vormt de aanwijzing via Algemene maatregel van bestuur een belemmering. Een aantal gemeenten ziet op tegen het doorlopen van de procedure. Bovendien vergt de procedure enige doorlooptijd. Verder is, conform de wens van de Tweede Kamer, het instrument niet beschikbaar in het landelijk gebied. Ook dat beperkt de toepassingsmogelijkheden.

Paragraaf 4.3. van deze Voortgangsrapportage gaat dieper in op het ontwikkelingsgebied Soesterberg-Noord en in de bijlage zijn aanvullende overzichten opgenomen over alle ontwikkelingsgebieden.

3.3 Duurzame innovatieve experimenten: overzicht

Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4.) van de Chw biedt ruimte om duurzame innovatieve experimenten uit te voeren die niet tot uitvoering kunnen komen binnen de reguliere wettelijke regels. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst experimenten aan bij Amvb. In het Besluit uitvoering Chw legt de minister vast van welke wettelijke regels het experiment mag afwijken, voor welk doel en voor welke tijdsduur.

Tijdsduur van de experimenten
Zoals in paragraaf 3.1. van deze Voortgangsrapportage staat beschreven is bij de aanwijzing tot duurzaam innovatief experiment conform artikel 2.4 Chw niet altijd correct bepaald voor welke tijd mag worden afgeweken van de wet- en regelgeving. In de 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw vindt een correctie plaats voor alle eerder aangewezen duurzame innovatieve experimenten. Daarbij wordt de einddatum concreet benoemd op basis van vaste termijnen per type experiment en met terugwerkende kracht (zie ook bijlage 1.1).

In de 11e tranche is meer tijd gegeven voor de experimenten die in de 6e tranche zijn aangewezen in artikel 7a. Deze projecten krijgen tot 1 juli 2018 de tijd met het vaststellen van een flexibel bestemmingsplan waardoor zij meer gelegenheid hebben het proces met de omgeving zorgvuldig vorm te geven.

De wetten waarvan kan worden afgeweken staan opgesomd in bijlage 1 van dit rapport, de tabel 'bijlage 3.7' geeft aan van welke wetten de aangewezen experimenten daadwerkelijk afwijken. Voorwaarde voor aanwijzing tot duurzaam innovatief experiment is dat de uitvoering bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen, aan duurzaamheid en aan het bestrijden van de economische crisis. Ook toetst de minister of het experiment past binnen het rijksbeleid.

In de tien tranches van het Besluit uitvoering Chw is verdeeld over zes jaar in totaal 94 keer een duurzaam innovatief experiment aangewezen. De eerste drie jaren waren dat omstreeks zeven experimenten per jaar, in de tweede helft van deze verslagperiode is dat toegenomen tot gemiddeld 24 aangewezen experimenten per jaar. In de – op het moment van de afronding van de tekst van deze rapportage – nog in procedure zijnde 11e, 12e en 14e tranche van

het Besluit uitvoering Chw zit zelfs de aanwijzing van 63 nieuwe duurzame innovatieve experimenten.

Vier groepen duurzame innovatieve experimenten

De duurzame innovatieve experimenten laten zich op basis van de inhoud indelen in een viertal groepen:

- Nieuwe technieken – waarbij de technische innovatie dominant is Duurzaam bouwen – vernieuwing in de bouw
- Minder regels en procedures – vereenvoudiging van procedures voor burgers en bedrijven
- Bestemmingsplan verbrede reikwijdte – proeftuin voor het omgevingsplan uit de Omgevingswet

Tabel 5 geeft de verdeling over de groepen weer. De groepen 'nieuwe technieken' en 'duurzaam bouwen' zijn betrekkelijk klein. De groep 'minder regels en procedures' bestaat vooral uit clusters van gelijksoortige projecten – die veelal in één tranche zijn begonnen met het experiment. Sinds 2014 kent de groep 'bestemmingsplan verbrede reikwijdte' de grootste aanwas. Zowel de vrij recente startdatum als het type experiment (voorbereiding van een bestemmingsplan) verklaart waarom de experimenten in deze groep nog grotendeels in voorbereiding verkeren.
De duurzame innovatieve experimenten richten zich overwegend op procedurele verbeteringen. De hierna volgende paragrafen gaan meer in detail op de voortgang in.

Veel duurzame innovatieve experimenten vormen een proeftuin voor vernieuwing van regelgeving. De experimenten onder de Chw en de vernieuwing van regelgeving ondersteunen elkaar wederzijds. De voorbeelden van de wisselwerking liggen voor het oprapen en worden elders in deze Voortgangsrapportage kort besproken. Het gaat bijvoorbeeld om de experimentele toepassing met duurzaam stortbeheer op drie proeflocaties. De Chw maakt de experimenten mogelijk door een tijdelijke afwijking van het Stortbesluit. Bij succesvolle resultaten zullen meer afvalstortlocaties dit voorbeeld willen volgen. Het experiment kan dan aanleiding zijn voor generieke vernieuwing van de betreffende regelgeving. In de bouw lopen experimenten onder de Chw en vernieuwing van de regelgeving in een aantal gevallen gelijk op. Dat is te zien bij de experimenten met particulier opdrachtgeverschap en de aanpassing van het Bouwbesluit 2012, net als bij de experimenten met vermindering regeldruk kleine bouwwerken en met Keurmerk GarantieWoningen en het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Een zwaartepunt ligt bij de experimenten met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Deze experimenten lopen vooruit op het omgevingsplan uit de inmiddels vastgestelde, maar nog niet in werking getreden Omgevingswet. Met behulp van de Chw maken gemeenten alvast gebruik van de voordelen van deze ingrijpende vernieuwing van het omgevingsrecht. Ook leveren de experimenten kennis en inzichten op die van pas komen bij de verdere invulling en de invoering van dit onderdeel van de Omgevingswet. Ook andere onderdelen van de Chw, zoals de ontwikkelingsgebieden (zie paragraaf 3.2.), leveren nadere inzichten op voor de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Tabel 5 Duurzame innovatieve experimenten ingedeeld naar stand van zaken mei 2016.

Duurzaam innovatief experiment	In uitvoering	In procedure	In voorbereiding	Achter de hand	Beëindigd	Niet meer nodig *(wettelijke belemmering is opgeheven)*	Totaal
Nieuwe technieken	5		0			4	9
Duurzaam bouwen	1		2		3		6
Minder regels en procedures	22	1	7			3	33
Verbrede reikwijdte**	2	7	23	3	3		38
Totaal	30 (35%)	8 (9%)	32 (37%)	3 (4%)	6 (7%)	7 (8%)	86*

* In totaal zijn in het Besluit uitvoering Chw 94 duurzame innovatieve experimenten aangewezen. In acht gevallen gaat het om een aanvulling/uitbreiding op een eerdere aanwijzing. Deze zijn in de tabel niet meegeteld.

** In de vorige Voortgangsrapportage werd deze groep ook aangeduid met 'Experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet'. Aangezien ook tal van andere bijzondere voorzieningen nieuwe regels uitproberen die vooruitlopen op de Omgevingswet is de naam aangepast tot 'Experiment verbrede reikwijdte'. Soms gaat het experiment over één aspect (zoals de geldingsduur), veelal over een breder pakket aan afwijkingsmogelijkheden. Experimenten met een flexibel bestemmingsplan, een omgevingsvisie of een inpassingsplan met verbrede reikwijdte zijn ook in deze categorie opgenomen. Enkele experimenten in de eerste jaren van de Chw zijn achteraf (wat arbitrair) alsnog ingedeeld bij deze groep.

3.4
Duurzame innovatieve experimenten: nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures

In deze paragraaf worden 48 aangewezen duurzame innovatieve experimenten behandeld, met uitzondering van de groep experimenten gericht op het bestemmingsplan verbrede reikwijdte (of een overeenkomstig experiment). Vanwege het snel toenemende aantal en de groeiende aandacht wordt deze groep in paragraaf 3.5 afzonderlijk besproken. In bijlage 3 van deze rapportage is meer informatie over de voortgang van deze projecten te vinden.

Nieuwe technieken

Negen projecten experimenteren met de toepassing van nieuwe technieken. De experimenteerstatus van vier projecten met duurzaam bodembeheer is, door een verandering in regelgeving, in feite overbodig geworden. De projecten in Utrecht, Tilburg, Eindhoven en Zwolle zijn onder de werking van de Chw als experiment van start gegaan met een gebiedsgerichte benadering van de ondergrond.

In Zwolle lag het accent op integrale visievorming. In Utrecht is een systeem van Warmte Koude Opslag (WKO) voor koeling en verwarming in het stationsgebied gecombineerd met een 'biowasmachine' voor vervuilde grond en grondwater. In de spoorzones van Tilburg en Eindhoven heeft het experiment bijgedragen aan een gebiedsgerichte aanpak van bodem- en grondwatersanering en grondwaterbeheer. De uitvoering kan onder de inmiddels gewijzigde reguliere wetgeving (Wet en Besluit bodembescherming) plaatsvinden.

De overige vijf projecten zijn in uitvoering. De Dutch Rainmaker is al geruime tijd als prototype ontwikkeld, zoals in vorige Voortgangsrapportages al is aangegeven. In deze Voortgangsrapportage kan de hoedanigheid 'in uitvoering' voor het eerst gemeld worden voor de drie projecten met duurzaam stortbeheer en voor het Solarpark in Eerbeek, gemeente Brummen.

Solarpark Eerbeek en duurzaam stortbeheer

Het project Solarpark in Eerbeek introduceert als nieuwe techniek een afdichting met flexibele zonnefolie. Deze folie voldoet niet aan de eisen voor een definitieve afdichting uit het Stortbesluit. In de stort van Eerbeek (gemeente Brummen) is met een afwijking van het Stortbesluit de toepassing toch mogelijk gemaakt. In het tweede kwartaal van 2016

Ontwikkeling havenkom Nijkerk

is een proef gestart op een gedeelte van de stortplaats ter grootte van circa 5000 m². Als de proef slaagt wordt een groot gedeelte van de stortplaats afgedicht met de zonnefolie. Daarmee kunnen 1200 tot 1400 huishoudens worden voorzien van duurzame stroom.

In oktober 2015 hebben de rijksoverheid, provincies en brancheorganisaties de Green Deal Duurzaam Stortbeheer getekend en op 3 juni 2016 is het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Stortbesluit bodembescherming gepubliceerd. Hiermee is de weg vrij gemaakt om op drie locaties in de gemeenten Bergen op Zoom, Hollands Kroon en Almere te starten met het experiment duurzaam stortbeheer. Het experiment houdt in dat met biologische afbraakprocessen op deze stortplaatsen een aanzienlijke vermindering van de verontreinigingen moet worden bereikt. Doel is dat met deze alternatieve wijze van beheer de eeuwigdurende zorg van de stortplaats kan komen te vervallen. Het experiment duurt tien jaar. Bij gebleken succes kan deze aanpak op meer stortplaatsen worden toegepast.

Duurzaam bouwen

In de vorige Voortgangsrapportage stond al vermeld dat drie projecten voor duurzaam bouwen waren gestopt. In Zutphen was een innovatief warmtesysteem niet rendabel te krijgen, in Leeuwarden is de technische ontwikkeling van een Eco Iglo en een autarkische woning in technische zin geslaagd, maar ook daar is geen sluitende businesscase ontstaan. Wel succesvol in uitvoering is Nieuwveense Landen, een 'aangenaam duurzame' wijk in Meppel (zie voor een uitgebreide toelichting de Voortgangsrapportage 2014-2015). In voorbereiding is het Ecodorp in Boekel. De initiatiefnemers zijn als eerste stap in 2016 in tijdelijke woningen op het terrein gaan wonen. Voor het project met drijvende autarkische recreatievoorzieningen aan de Overijsselse Vecht vindt in 2016 onderzoek plaats naar de uitvoerbaarheid.

Minder regels en procedures

In totaal 34 keer zijn projecten aangewezen als duurzaam innovatief experiment, die in deze en eerdere Voortgangsrapportages, zijn ingedeeld in de groep 'minder regels en procedures'[7]. De experimenteerruimte van het project over windturbines in Flevoland is een keer aangepast (aangewezen in de 5e en gewijzigd in de 7e tranche). Per saldo wordt derhalve in 33 gebieden geëxperimenteerd met deregulering: in vier solitaire projecten en in vijf clusters, waarin gemiddeld bijna zes gemeenten een soortgelijk experiment aanpakken.

Experimenten 'minder regels en procedures':
4 solitaire projecten, 29 projecten in 5 clusters

Clusters

Vergunningvrij plaatsen van miniwindturbines op bedrijventerreinen (7 gemeenten); beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap (3 gemeenten); verminderen regeldruk kleine bouwwerken (8 gemeenten); vervallen preventieve toets bij Keurmerk Garantie-Woningen (5 gemeenten); vermindering regels voor zonneweides (6 gemeenten)

Solitair

Newtonpark, gemeente Leeuwarden; opschalen en saneren windturbinepark, provincie Flevoland; bouwen in het kustfundament, gemeente Sluis; transitie naar zorgvuldige veehouderij, provincie Noord-Brabant

Een groot deel van de projecten 'minder regels en procedures' past in de denkwijze en opzet van de Omgevingswet of van vernieuwing van de bouwregelgeving en kan gezien worden als proeftuin voor het nieuwe omgevingsrecht.

De cluster met drie duurzame innovatie experimenten over meer vrijheid voor particulier opdrachtgeverschap in de gemeenten Almere, Castricum en Den Haag hebben de weg bereid naar generieke toepassing. Met de wijziging van het Bouwbesluit 2012 heeft elke particuliere opdrachtgever in heel Nederland voortaan de vrijheden die met het innovatie experiment werden nagestreefd. Daarmee vormen de drie projecten niet langer een voorhoede en is het experimentele karakter komen te vervallen.

Door wijziging Bouwbesluit krijgt het experiment met particulier opdrachtgeverschap generieke werking

Per 1 juli 2015 is het Bouwbesluit 2012 gewijzigd met een deregulering van de woonfunctie. De nota van toelichting bij deze wijziging stelt: 'Met name bij het bouwen van een woonfunctie voor particulier eigendom is het aantal gebruiksvoorschriften aanzienlijk beperkt. Hiermee krijgen uitzonderingen op de nieuwbouwvoorschriften die eerder alleen in drie gemeenten mogelijk waren op grond van besluiten onder de Crisis- en herstelwet algemene gelding.'

De cluster met zeven experimenten met het vergunningvrij plaatsen van mini-windturbines op daarvoor aangewezen bedrijventerreinen loopt voor de meeste gemeenten al sinds 2010 en heeft maar beperkt geleid tot daadwerkelijke plaatsing van mini-windturbines. Voor zover bekend is in het verslagjaar alleen in Amersfoort sprake van plaatsing van enkele mini windturbines.

Zes gemeenten nemen deel aan het experiment met de vereenvoudiging van de regels voor het realiseren van zonneweides. Dat heeft tot nu toe nog niet geleid tot plaatsing van zonnecollectoren. Twee gemeenten zijn bezig met een facetbestemmingsplan[8] (voorbereiding in Leeuwarden, vastgesteld in Weststellingwerf) maar daar heeft zich nog geen initiatiefnemer gemeld. De gemeente Ooststellingwerf heeft wel een concreet project (met een initiatiefnemer, locatie en financiering) en start derhalve met het opstellen van een facet-

[7] De indeling is soms arbitrair. Met name voor het project transitie naar zorgvuldige veehouderij, is mogelijk eerder sprake van 'andere' dan van 'minder' regelgeving, waarvan de aanpak ook overeenkomsten vertoond met de in paragraaf 3.5. behandelde bestemmingsplannen verbrede reikwijdte.

[8] Een facetbestemmingsplan of parapluplan regelt veelal voor het hele of een groot deel van het gemeentelijk grondgebied de bestemming voor één onderwerp, in de genoemde experimenten gaat het om de plaatsing van zonnecollectoren.

bestemmingsplan. In de drie andere gemeenten is nog geen doorbraak te melden.

De cluster van experimenten met de mini-windturbines en met de zonneweides is door een enthousiaste publieke of private initiatiefnemer in gang gezet. Een voorzichtige conclusie is dat dit niet altijd de weg naar een voortvarende voortzetting is. Als de motor achter het initiatief niet in de eigen gemeente aanwezig is of blijft, dan lijkt de kans op een succesvol vervolg kleiner.

Het experiment met het Keurmerk GarantieWoningen wil dubbel werk voorkomen door met de waarborg van het Keurmerk te volstaan en de gemeentelijke toetsing aan het Bouwbesluit achterwege te laten. In de vijf deelnemende gemeenten bestaat het voornemen om het experiment toe te passen op 125 bouwprojecten met in het totaal 1212 woningen en verdeeld over drie waarborginstellingen (stand februari 2016).

Keurmerk GarantieWoningen: eerste ervaringen

Na een wat trage start van het experiment zijn de waarborginstellingen hard aan de slag om hun kwaliteitsborging op orde te krijgen. De grote bouwbedrijven pakken kwaliteitsborging veelal zelf op via interne kwaliteitssystemen en controles op de uitvoering. De waarborginstellingen zien toe op de resultaten van die controles in de vorm van systeemtoezicht. De kleinere aannemers laten het toezicht op de uitvoering in de meeste gevallen over aan de waarborginstellingen.

De bouwers zijn positief over het voordeel dat zij de plannen pas hoeven uit te werken als daadwerkelijk wordt gestart met de bouw. Dit in tegenstelling tot de preventieve gemeentelijke toets aan het Bouwbesluit waar veelal zelfs voor de woningen verkocht zijn al kosten gemaakt worden voor de technische uitwerking. Het naar achteren schuiven van de uitwerking biedt ook meer ruimte om kopers invloed te geven bij de detaillering van de woning. In het experiment is sprake van 'al doende leren'. Uit de monitoring door gemeenten bleek een wisselende kwaliteit van de borging. Die ervaringen hebben geleid tot aanpassing van de aanpak vanuit de waarborginstellingen.

De ervaringen met het experiment Keurmerk GarantieWoningen zijn benut bij de invulling van het Wetsontwerp kwaliteitsborging voor het bouwen. Zodra deze wet van kracht is, vervalt de experimenteerstatus binnen de Chw.

De grootste cluster met projecten 'vermindering regeldruk kleine bouwwerken' is uitgelicht in paragraaf 4.3. van deze Voortgangsrapportage en meer feitelijke projectinformatie is te vinden in bijlage 4.3. Het experiment loopt vooruit op het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Centraal staan het terugdringen van de toetsing door gemeenten en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De algemene indruk van de deelnemende gemeenten is dat het experiment een goede maatvoering kent tussen de categorie bouwwerken die wel en die niet bouwkundig meer worden getoetst. Een deel van de deelnemende gemeenten zou de procedure nog verder willen vereenvoudigen en de kleine bouwwerken geheel vrijstellen van de vergunningplicht.

De vier solitaire experimenten verkeren in verschillende stadia. De opschaling en sanering van windturbines in Flevoland zit nog in de fase van planvorming en procedures. Met het experiment uit de Chw heeft gemeente Sluis de mogelijkheid gekregen om een bestemmingsplan te ontwikkelen voor bebouwing in het kustfundament in Cadzand-Bad. Er is een formele uitzondering gemaakt op het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ten aanzien van het kustfundament. De voorgenomen ontwikkelingen vinden weliswaar plaats binnen feitelijk bestaand stedelijk gebied, maar dit was niet als zodanig in het vigerende bestemmingsplan gekwalificeerd. Cadzand-Bad beschikte niet over een actueel bestemmingsplan met daarin een 'toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing', conform de exacte definitie van stedelijk gebied het Barro. De gemeente wil via het bestemmingsplan de doorontwikkeling van een drietal hotels en de bouw van appartementen, recreatiewoningen en een badpaviljoen mogelijk maken. Voor de hotels geldt dat deze al in de primaire waterkering liggen. De overige voorzieningen zullen niet in de primaire waterkering worden gebouwd. Vanzelfsprekend moet de gemeente tegenover Rijkswaterstaat en het betreffende waterschap aantonen dat door de bouw geen belemmering ontstaat voor de waterveiligheid. Bij de planvorming wordt rekening gehouden met de in de directe omgeving aanwezige natuurwaarden. Zo wordt in samenspraak met initiatiefnemers en de plaatselijke natuurbeschermingsvereniging ingezet op het versterken van migratieroutes voor beschermde soorten tussen de natuurgebieden en een robuuste versterking van het duingebied nabij de Herdijkte Zwarte Polder. Newtonpark in Leeuwarden functioneert al enige jaren als proeftuin waar binnen één locatievergunning zonder verdere procedure innovatieve activiteiten kunnen plaatsvinden. Het project 'transitie naar een zorgvuldige veehouderij' is in paragraaf 4.5 uitgelicht (met een projectbeschrijving in bijlage 4.4). Gesuggereerd wordt dat dit project een voorbeeld is van moderne regelgeving met potenties voor de invulling van de Omgevingswet.

Moderne regelgeving in Noord-Brabant

Elke ondernemer in de provincie Noord-Brabant die zijn agrarische bedrijfsgebouwen wil vernieuwen of uitbreiden moet een verplichte dialoog voeren met zijn omgeving én voldoende punten scoren volgens de maatlat van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De ondernemer kan zelf kiezen uit een pallet aan mogelijkheden. De systematiek van de BZV geeft aan of met de gekozen maatregelen een voldoende score wordt gehaald. Zo niet, dan moeten het pakket worden uitgebreid. Deze aanpak geeft de ondernemer eigen verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden. Gesuggereerd wordt dat deze wijze van regulering ter inspiratie kan dienen voor maatwerkregels op basis van de Omgevingswet.

Binnenstad van Apeldoorn

3.5
Duurzame innovatieve experimenten: verbrede reikwijdte

Het aantal gemeenten dat voorsorteert op het omgevingsplan uit de Omgevingswet neemt hand over hand toe. De experimenten zijn begonnen met enkelvoudige afwijkingen voor tijdelijk gebruik of de geldingsduur van het bestemmingsplan en zijn uitgegroeid tot het bestemmingsplan (of inpassingsplan) verbrede reikwijdte waarin het omgevingsplan kan worden benaderd door talrijke afwijkingen van de bestaande regelgeving toe te staan.
Deze hele groep wordt hier samengenomen onder de term 'verbrede reikwijdte'.

In totaal zijn binnen deze groep 45 bijzondere voorzieningen aangewezen, door 'promotie' naar een meer omvattend experiment in hetzelfde plangebied bereiden in het totaal 38 plangebieden een bestemmingsplan voor waarbij sprake is van een beperkte of brede afwijking van de normale regelgeving. In de 11e, 12e en 14e tranche zijn bij elkaar nog eens 39 projecten opgenomen met een innovatief duurzaam experiment voor een projectgebied of een deel van het gemeentelijk grondgebied (veelal de binnenstad of het buitengebied) en 11 gemeenten gaan hun hele grondgebied voorzien van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Afhankelijk van de snelheid waarmee de procedure wordt afgerond neemt het aantal aangewezen experimenten in 2016 nog eens met 50 toe.

Twaalf gemeenten stellen voor twee en een gemeente zelfs voor drie projectgebieden een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op; 18 gemeenten gaan aan de slag met een gemeentebrede aanpak. Na het in werking treden van alle tranches van het Besluit uitvoering Chw (tot en met de 14e tranche) lopen één provincie en 73 gemeenten met tenminste een experiment vooruit op het omgevingsplan uit de Omgevingswet. Dat zijn bijna één op de vijf gemeenten (19%) in heel Nederland.

Verbrede reikwijdte voor één aspect

Onder deze categorie van experimenten vielen aanvankelijk negen projecten die een experiment wilden aangaan met een bestemmingsplan dat op één punt afwijkt van de geldende wet- en regelgeving. De afwijking verschilt per project: het toestaan van tijdelijk gebruik (voor langere duur en met een snellere procedure), verlenging van de geldingsduur van het plan tot 15 of 20 jaar, een voorlopige bestemming gedurende 15 jaar, afwijking van de geluidregelgeving en een regeling voor het beperken van planschade. Twee experimenten (CHV terrein in Veghel – experiment voor tijdelijk gebruik en Havenkwartier in Assen – experiment voor verlengde geldingsduur) zijn inmiddels gepromoveerd naar de groep waarvoor de complete range van de verbrede reikwijdte geldt; het project Valkenburg in Katwijk (experiment met verlengde geldingsduur) is daartoe opgenomen in de 14e tranche.

De voortgang van de overige projecten is als volgt. In de gemeente Westland (project Dijckerwaal) is de behoefte aan een experiment met tijdelijk gebruik vervallen doordat het initiatief voor een tijdelijke woonvoorziening voor arbeidsmigranten is gestopt. De

gemeente Nieuwegein heeft de voorlopige bestemming van de Galecopperzoom vooralsnog geregeld via een beheersverordening en houdt het experiment achter de hand. Voor het Cruquiusgebied in Amsterdam is zowel een afwijking van de geluidregelgeving als een experiment met een flexibel bestemmingsplan mogelijk. De gemeente legt het initiatief bij de markt om van de mogelijkheden gebruik te maken.

De gemeente Eindhoven maakt met succes gebruik van de flexibiliteit die het experiment met tijdelijk gebruik biedt bij de herstructurering van Strijp-S en de hele Spoorzone.

Spoorzone Eindhoven

De Spoorzone (waaronder Strijp-S) heeft de afgelopen jaren last gehad van de stagnerende markt. Van stilstand was echter geen sprake. De tijd is intensief benut om nieuwe ontwikkelingen voor te bereiden. Die kunnen, nu de markt aantrekt, vlot worden opgepakt. Focus ligt sinds medio 2015 op de realisatie van woningen door zowel nieuwbouw als ombouw van voormalige kantoren en fabrieken. Ook tijdelijk gebruik – op basis van de Chw – draagt bij aan de overgang naar een nieuwe permanente bestemming: door het gebied levendig te houden én financieel met tijdelijke huuropbrengsten die uiteindelijk kunnen oplopen tot € 40 miljoen.

De Chw wordt niet alleen gewaardeerd vanwege de juridische mogelijkheden. De gemeente Eindhoven ziet de visie achter de Chw ook als een stimulans om te denken in kansen en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. De voornaamste blokkade ligt meestal niet in de formele regels, maar bij de medewerkers zelf of bij de cultuur van de organisatie. Initiatieven komen dan niet verder vanwege eventuele toekomstige risico's, die vaak echter maar een hele kleine kans van optreden hebben.

Op een heel andere wijze benut Amsterdam de Chw om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Het experiment voor de kantorenlocaties Teleport en Amstel III maakt een regeling mogelijk voor het beperken van planschade bij het wegbestemmen van overtollige kantoorbestemmingen. De regeling die een wachttermijn van drie jaar bevat om de oorspronkelijke kantoorbestemming te realiseren geeft rust in de gesprekken tussen gemeente en de stakeholders. De gemeenten 's-Hertogenbosch, Bernheze en Oss bereiden gezamenlijk een bestemmingsplan voor (verdeeld over het grondgebied van twee gemeenten) met een lange geldingsduur. De langere realisatietermijn maakt het mogelijk de bovenplanse voorzieningen in een sluitend exploitatieplan op te nemen.

Flexibele bestemmingsplannen

In 2013 zijn onder begeleiding van Platform 31 zes gemeenten van start gegaan met het opstellen van een flexibel bestemmingsplan. Uitnodigingsplanologie was het uitgangspunt achter dit experiment met als thema: 'alles mag, tenzij'. Van de zes experimenten zijn er twee gestopt omdat volstaan kon worden met een regulier bestemmingsplan (Den Helder) en de ontwikkeling van het gebied geen prioriteit meer had (Tynaarlo). Het project Laan 1945 in Beuningen is overgestapt op het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Het plan heeft als ontwerp ter inzage gelegen. Omdat geen zienswijzen zijn ingebracht kan vaststelling snel plaatsvinden (zie ook de passage onder het kopje Bestemmingsplan verbrede reikwijdte) Het bedrijventerrein Cruquiusgebied is naast flexibel bestemmingsplan ook experiment voor één aspect (zie ook die paragraaf). Voor de twee resterende experimenten met een flexibel bestemmingsplan is het plan Tapijn-terrein in de gemeente Maastricht inmiddels vastgesteld en is het plan voor de dorpen Zetten en Hemmen in de gemeente Overbetuwe nog in voorbereiding.

Tapijnterrein Maastricht: globale bestemming en flexibele invulling

Het voormalige NAVO-terrein Tapijn in Maastricht krijgt onderwijs gerelateerde functies. Het Programma van Eisen zet de herbestemming van monumentale gebouwen centraal. Uitgangspunt is een cascobebouwing met standaard beukmaten, waardoor de invulling flexibel is. Op deze basis is een schetsontwerp gemaakt. Het ontwerpbestemmingsplan is in maart 2016 ter inzage gelegd. Het gehele plangebied kent een globale bestemming met flexibele invulling waarvan via een binnenplanse ontheffing gebruik kan worden gemaakt. In een extra laag wordt het schetsontwerp direct mogelijk gemaakt. Eventuele afwijkingen van het schetsontwerp die passen binnen de visie kunnen met een eenvoudige procedure worden doorgevoerd.

Dorpen Zetten en Hemmen in Overbetuwe: van stellingen naar bestemmingsplan

De op beheer gerichte bestemmingsplannen voor Zetten en Hemmen zijn dik en lastig te lezen. Ondanks de detaillering zijn veel regels voor verschillende interpretatie vatbaar. De gemeente wil makkelijker en eenvoudiger regels. De gemeente Overbetuwe is gestart met aan de bewoners te vragen welke flexibiliteit zij in het bestemmingsplan wensen. Deze vraag is gesteld aan de hand van stellingen die de gemeente eerst heeft opgehaald uit de samenleving. Er is actief geïnvesteerd in een grote deelname. Uitgangspunt is dat de stellingen met een voorkeur boven de 80 % doorwerken in het bestemmingsplan dat weinig bestemmingen gaat krijgen en weinig regels per bestemming. Zo ontstaat vanzelf een bepaalde mate van flexibiliteit.

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte (projectbasis)

Negentien gemeenten en één provincie gebruiken een bestemmingsplan (inpassingsplan) verbrede reikwijdte als planologische basis voor een groot project binnen hun grondgebied. Voor deze twintig projecten zien deze overheden noodzaak om buiten de kaders van het reguliere bestemmingsplan te treden om het projectdoel te bereiken. Een motief om deel te nemen aan het duurzame innovatieve experiment op basis van de Chw is ook vaak dat de gemeenten alvast kunnen oefenen met een aantal van de regels die gaan gelden onder de Omgevingswet, met name de regels die gaan gelden voor het omgevingsplan. Daartoe krijgen de gemeenten en de provincie een vast scala aan mogelijkheden om af te wijken van het de reguliere regels voor het ruimtelijke plan.

Overzicht van toegestane afwijkingen in het experiment bestemmingsplan verbrede reikwijdte

- Verbrede reikwijdte: naast een goede ruimtelijke ordening ook regels voor de fysieke leefomgeving / omgevingskwaliteit
- Looptijd: 20 jaar (in plaats van de wettelijke 10 jaar)

- Voorlopige bestemming: looptijd van 10 jaar (in plaats van 5 jaar)
- Verordeningen: toevoegen van lokale verordeningen die geheel of deels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving
- Meldingsplicht: verbod om zonder melding een activiteit te verrichten
- Beleidsregels: open norm, waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel, vast te stellen door Raad of B&W
- Beleidsregel welstand: door de Raad vast te stellen
- Planschade: voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen
- Standaarden: afwijken van de SVBP en de verplichting het plan digitaal beschikbaar te stellen op ruimtelijkeplannen.nl
- Uitvoerbaarheid: afwijken van de verplichting op welke wijze de milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken
- Akoestisch onderzoek: hogere waardebesluit in het plan / globaal onderzoek bij vaststelling
- Exploitatieplan: mogelijkheid om dit vast te stellen bij de omgevingsvergunning
- Maatwerkregels: mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidwaarden
- Delegatie: aan B&W van de bevoegdheid tot wijziging van het plan

Het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte (begonnen in de 7e tranche, mei 2014) heeft twee jaar later tot drie vastgestelde plannen geleid. Zoals in paragraaf 3.1. uiteen is gezet zijn de vaststellingsbesluiten van de plannen Spoorzone Culemborg en Logistiek Park Moerdijk in de beroepsprocedure om wetstechnische redenen vernietigd. Het bestemmingsplan Bergwijkpark in Diemen is vastgesteld rond het moment van vernietiging van deze plannen. Tegen het plan is beroep aangetekend, maar niet op grond van de Chw. Vier andere plannen met verbrede reikwijdte zijn in procedure, elf in voorbereiding en twee gemeenten houden de toepassing achter de hand.

De uitspraken in beroep voor de beide vastgestelde plannen werken door naar de voortgang van het experiment met de verbrede reikwijdte (zie kader). Niet alleen de beide vernietigde besluiten zijn in de tijd teruggezet, ook andere gemeenten hebben hun plannen getemporiseerd. Daarnaast ziet één gemeente, mede vanwege de vernietiging, voorlopig af van de toepassing van het experiment. De overzichtstabel Bijlage 3.15 zet deze voortgang op een rij.

Uitstel

Naast de Spoorzone Culemborg en het Logistiek Park Moerdijk liggen de plannen voor Oosterwold (Almere en Zeewolde), Gebied Laan 1945 (Beuningen) en Bloemendalerpolder (Weesp) min of meer te wachten met de vaststelling op de reparatie van de aanwijzing van deze gebieden tot innovatief duurzaam experiment. Het ontwerpplan Rijnhaven-Oost (Alphen aan den Rijn) is kort voor de uitspraken voor Culemborg en Logistiek Park Moerdijk ter inzage gelegd. Ook deze gemeente moet wachten met vaststelling tot na reparatie van de aanwijzing. De gemeente Almere heeft voor Centrum-Weerwater een concept-plan uitgebracht, dat als ontwerp ter inzage kan worden gelegd. Voor het CHV-terrein in Veghel, het TT-terrein in Assen en de automotive campus in Helmond is de ter inzage legging ook in de tweede helft van 2016 gepland. De gemeente Enschede neemt het zekere voor het onzekere en legt een ontwerpplan ter inzage voor de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. zonder gebruik te maken van de experimenteerruimte. Daarmee kan de gemeente redelijk uit de voeten; elke volgende planfase zal bekeken worden of het meerwaarde heeft om toch gebruik te maken van de experimenteerruimte.

De planontwikkeling in de bestemmingsplannen verbrede reikwijdte levert nieuwe kennis en inzichten op. Deze kennis is deels van juridische en plantechnische aard en heeft daarnaast betrekking op het functioneren van de gemeentelijke organisatie en op de relatie tussen het openbaar bestuur en de samenleving. De Voortgangsrapportage bevat geen afgewogen evaluatie van de experimenten en pretendeert geenszins een compleet en evenwichtig beeld te schetsen van de tot nu toe opgedane ervaringen. De rapportage gaat in op hoofdlijnen en stipt enkele aandachtspunten aan die in projecten naar voren zijn gekomen. Voor de inzichten verkregen in twee specifieke projecten met verbrede reikwijdte wordt verwezen naar paragraaf 4.6 over het plan Rijnhaven-Oost in de gemeente Alphen aan den Rijn en paragraaf 4.7. over het Noord-Brabantse inpassingsplan voor het Logistiek Park Moerdijk (inclusief projectinformatie en de bijdrage van de Chw in bijlage 4.5 respectievelijk 4.6).

Juridische vraagstukken bij de toepassing van het experiment met de verbrede reikwijdte hebben deels te maken met de constructie die wordt gevolgd. Met het experiment wordt vooruit gelopen op het omgevingsplan, zoals dat past binnen de onlangs vastgestelde Omgevingswet. Binnen het experiment geldt echter het bestaande wettelijke stelsel, ook al mag daar op onderdelen van worden afgeweken. Juridische beperking van het experimenteren is bijvoorbeeld te zien bij de Wet geurhinder en veehouderij. Deze wet regelt de toetsing exclusief en uitputtend. Consequentie hiervan is dat regels uit een geurverordening nu niet opgenomen mogen worden in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. In het omgevingsplan onder de Omgevingswet is integratie wel mogelijk.

Een vraag op het snijvlak van juridische regels en de relatie met bestuur en burgers is de keuze tussen werken met open normen in combinatie met (wetsinterpreterende) beleidsregels of het rechtstreeks opnemen van normen in het plan. De open normen worden buiten het plan om ingevuld door B&W. Dat levert een heel flexibel stelsel op. Voor het doorvoeren van een beleidswijziging is immers geen aanpassing van het plan nodig. Een voorbeeld uit de praktijk is te vinden in het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost (zie paragraaf 4.6) waar de gemeente Alphen aan den Rijn een algemeen gestelde bouwregel in het plan invult met beleidsregels.

Onderzoeksverplichtingen

De huidige omvangrijke onderzoeksverplichting bij een bestemmingsplan kan in het experiment deels worden verschoven naar het moment dat een vergunning voor een concreet bouwplan wordt aangevraagd. Het bestemmingsplan beperkt zich dan tot de OF-vraag (is een functie toegestaan), bij de vergunning komt de HOE-vraag met de precieze invulling aan de orde. In de praktijk moet blijken hoe hieraan handen en voeten kan worden gegeven. Hoe verhoudt een globaal onderzoek zich met de milieueffectrapportage? Kan een oplossing worden gevonden met monitoring en afspraken over bijsturing waar nodig? Hoe

werkt verbreding van de grondslag (van ruimtelijk naar omgevingskwaliteit) door naar het (m.e.r.-)onderzoek? Kan de integrale gebiedskwaliteit meer op de voorgrond komen en de toetsing aan afzonderlijke normen aan belang inboeten? In pilots zal de komende tijd aan dit specifieke onderwerp aandacht worden gegeven.

Een wenkend perspectief in de experimenten en straks in het omgevingsplan is het bij elkaar brengen van informatie in het plan. Burgers en bedrijven hebben dan met een druk op de knop toegang tot alle relevante en actuele gebiedsinformatie. Tussen plan en burger komt dan een 'viewer' om de juiste informatie te filteren.

De gebruiker centraal

Verschillende gemeenten bereiden zich voor op de publicatie van het plan en het beschikbaar krijgen van de actuele en relevante informatie. Vanuit het gezichtspunt van de burger zijn drie perspectieven denkbaar in de viewer:

- De activiteit (wat wil je als burger voor activiteit ondernemen en welke regels gelden daar dan voor)
- De locatie (wat voor regels gelden voor de locatie waarin je bent geïnteresseerd)
- Het overzicht (waar bevinden zich welke functies en wat zijn daarbij de regels)

De komende tijd is een stroom aan nieuwe inzichten te verwachten als de bestemmingsplannen verbrede reikwijdte tot stand gaan komen. Gemeenten leren daarbij van elkaar, maar zijn ook zo inventief om eigen oplossingen uit te proberen, die passen bij de gebiedskenmerken en de bestuurlijke context.

De experimenten leiden niet alleen tot een zoektocht met specialisten naar de juiste juridische formuleringen en werkwijzen. Bij diverse gemeenten is te zien dat het experiment leidt tot een bezinning op de positie van de gemeente in de samenleving, op de verhouding tussen bestuur en ambtelijke dienst en op de organisatie van het ambtelijke apparaat. Een overzicht van omvang en richting van deze zoektocht is er nog niet, wel enkele signalen.

Van 'vinken naar vonken'

- Het is te gek voor woorden dat milieu en ruimte nog zo gescheiden opereren!
- De Raad verliest positie bij de invoering van de Omgevingswet.
- Waar moet de gemeente nu echt over gaan: toch niet over elke bouwaanvraag?
- De gemeente verliest straks inkomsten door het wegvallen van leges – wat is het nieuwe verdienmodel?
- Het experiment is een vliegwiel voor een beweging van regels naar doelen / transparanter en duidelijker voor de burger.
- Een nieuwe werkwijze is nodig (kaders stellen, bevoegdheden overdragen) om als sturende overheid pragmatischer, slagvaardiger, sneller en effectiever te kunnen inspelen op de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied

Zeven gemeenten hebben de handschoen opgepakt om het hele grondgebied te voorzien van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De gemeente Meerssen is zowel aangewezen voor een experiment met het opstellen van een omgevingsvisie als met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Nog eens elf gemeenten zijn voor dit experiment opgenomen in de 11e, 12e en 14e tranche. Alle zeven aangewezen gemeenten hebben een plan in voorbereiding. Die status is in het afgelopen jaar niet veranderd. Langs diverse wegen zoeken de gemeenten naar een nieuwe opzet van het bestemmingsplan, die vaak veel verder gaat dan het product / document zelf. In diverse gemeenten leidt het experiment tot nadenken over de organisatie of ondersteunt het experiment een al aanwezige behoefte om de organisatie op te pakken.

Eerst reorganiseren, dan het omgevingsplan

De gemeente heeft besloten tot een organisatieaanpassing. Het college verwacht van de ambtelijke organisatie onder meer oog voor wensen van inwoners en ondernemers, lef en creativiteit in het vormen van goed integraal afgewogen oplossingen. Gelet op de samenhang met het omgevingsplan is dit plan even 'on hold' gezet. Begonnen is met invoering van de procesinnovatie. In het ruimtelijke domein is afgesproken dat de nieuwe 'houding en gedrag uit de Omgevingswet' hierin leidend zijn.

Een vrij algemeen beeld is dat het experiment dwingt om na te denken over de rol en positie van de gemeente en de inhoud en betekenis van de bestaande regels. Veel gemeenten maken een inventarisatie van al het bestaande gemeentelijke beleid dat is vastgelegd in beleid, plannen en verordeningen. Dat kan aanleiding zijn voor een uitgebreide discussie over nut en noodzaak. Gemeenten hebben 'ingetekend' voor een gebiedsdekkende invoering van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte, maar zetten vaak een tussenstap. In een aantal gevallen bestaat die tussenstap uit het eerst maken van een omgevingsvisie. In Meerssen is dit onderdeel van het experiment, Peel en Maas stelt eerst een visie op en in Deventer is aangehaakt op het lopende proces om een gemeentebrede structuurvisie op te stellen. In veel gemeenten wordt het gemeentebrede bestemmingsplan verbrede reikwijdte gefaseerd opgesteld. Eerst bijvoorbeeld het centrumgebied of een ander plan dat in de actualisatiecyclus aan de beurt is. In fasen wordt dan toegewerkt naar een gemeentebreed plan.

In enkele gemeenten is de voorbereiding van het plan vooralsnog een interne ambtelijke exercitie. In andere gemeenten is een intensief traject met de Raad voorzien of een nog breder opgezette dialoog met stakeholders. Daarin lijken vragen over sturing en organisatie aan de orde. Diverse gemeenten verwachten nog in 2016 met eerste producten naar buiten te komen.

Digitalisering

Vrijwel alle gemeenten zien uitdagingen op het gebied van digitalisering. Een aantal gemeenten heeft daarbij uitgesproken ambities, anderen hebben nog veel vragen over de wijze waarop alle informatie zal worden opgeslagen en gepresenteerd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het initiatief genomen om -ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet- samen met gemeenten pilots uit te voeren over de mogelijkheden en vragen bij digitalisering.

3.6 Projectuitvoeringsbesluiten

Het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Chw) is bedoeld om snelheid te kunnen maken voor een bouwproject dat niet past in het geldende bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit voegt de planologische toestemming tot afwijking van het bestemmingsplan en de benodigde uitvoeringsbesluiten in een besluit samen. Over alle jaren heen is het projectuitvoeringsbesluit 21 keer toegepast: het eerste besluit is vastgesteld in december 2010, het laatst bekende besluit dateert van september 2015.

De gemeenten, die het projectuitvoeringsbesluit hebben toegepast, zijn positief over het instrument. Met de toepassing hebben zich geen problemen voorgedaan en de afwikkeling van de procedure is telkens vlot verlopen. Dat het projectuitvoeringsbesluit toch niet in een behoefte blijkt te voorzien komt omdat er goede en meer bekende alternatieven zijn, zoals de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan en de coördinatiebepaling uit de Wet ruimtelijke ordening. Gemeenten geven de voorkeur aan deze procedures.

Het laatste bekende projectuitvoeringsbesluit

'Wonen aan de Kasteeltuinen' aan de Sportlaan in Montfort (gemeente Roerdalen) omvat 34 woningen rondom kasteel Montfort. De projectontwikkelaar heeft voor een deel van de woningen een aanvraag voor het nemen van een projectuitvoeringsbesluit ingediend. De gemeenteraad heeft besloten medewerking te verlenen en heeft de bevoegdheid voor het projectuitvoeringsbesluit gedelegeerd aan het college. Tussen ter visie legging van het ontwerp en het onherroepelijke project-

Herontwikkeling bedrijventerrein Betonson te Arkel

uitvoeringsbesluit zitten slechts 23 weken. Toch maakt de gemeente in de toekomst waarschijnlijk niet nogmaals gebruik van het instrument. Bij toepassing van het projectuitvoeringsbesluit moet het plan helemaal 'uit'-ontwikkeld zijn. Wijzigingen achteraf maken een nieuw besluit en een nieuwe procedure noodzakelijk. En in praktijk blijkt niets zo 'dynamisch' als een bouwproject. Het projectuitvoeringsbesluit is volgens de contactpersoon daarvoor onvoldoende flexibel.

In het verslagjaar zijn geen nieuwe projectuitvoeringsbesluiten gepubliceerd. De beschikbare reguliere alternatieven maken dit instrument in feite overbodig. Naar verwachting zal de toepassing in de toekomst hooguit beperkt blijven tot incidentele gevallen.

In de bijlage 3.4 is een overzicht opgenomen van de complete lijst met bekende projectuitvoeringsbesluiten.

3.7
Lokale projecten met nationale betekenis

Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Chw gaat over de 'versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale met nationale betekenis' (hier verder genoemd lokale projecten met nationale betekenis). Kenmerkend voor deze projecten is de procesmatige aanpak. Voortkomend uit het advies 'Sneller en Beter'[9] bestaat die aanpak uit een brede verkenning van de probleemstelling en oplossingsruimte met alle relevante partijen. Dit moet leiden tot draagvlak voor de oplossing. De investering in tijd en aandacht moet zich terugverdienen bij de uitvoering.

In de 1e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen in Assen, Utrecht en Rotterdam. De inhoud en voortgang is in vorige Voortgangsrapportages aan bod geweest.

[9] Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008

Rietbeek herstel Nederweert

De FlorijnAs in de gemeente Assen is volop in uitvoering. Het is de planning om in 2020 het deelproject 'Bereikbaarheid' af te ronden, waarmee dan voldaan is aan specifieke financieringsafspraken tussen Rijk en regio na het afblazen van de Zuiderzeelijn. De overige deelprojecten met onder meer woningbouw, de ontwikkeling van bedrijventerrein en natuur en landschapsontwikkeling hebben een tijdhorizon tot 2030. De totale investering loopt op tot anderhalf miljard Euro in 2030.

Central District in Rotterdam omvat het station Rotterdam Centraal en directe omgeving. Het nieuwe stationsgebouw en buitenruimte zijn al in 2014 geopend. De vier ontwikkellocaties van Central District worden opgepakt in wisselwerking met marktpartijen. Zo is het gebouw FIRST (bestemmingsplan Weenapoint) in 2016 gereed. De Chw heeft bijgedragen aan het snel doorlopen van de beroepsfase voor dit project.
Ook het Stationsgebied Utrecht is volop in uitvoering met onder meer de vernieuwing van de OV-terminal, de gefaseerde inrichting van het Jaarbeursplein, de oplevering van het Muziekpaleis en het stapsgewijs weer terugbrengen van water in de Catharijnesingel. Voor het Jaarbeursterrein moet de planvorming nog worden afgerond. Het is de bedoeling dat de Gemeenteraad van Utrecht de structuurvisie voor het zomerreces van 2017 vaststelt. Daarna zal ook dit gedeelte van het plangebied in uitvoering worden genomen.

Zoals ook in de vorige Voortgangsrapportages is vermeld zit de winst van de Chw voor de lokale projecten met nationale betekenis in twee punten: commitment en bestuursrechtelijke versnelling. Door de ondertekening van de structuurvisie zijn het Rijk en de andere betrokken overheden gecommitteerd aan het plan. Dat helpt bij het verkrijgen van snelheid in de uitvoering. Versnelling wordt ook ervaren bij de beroepsprocedures, die dankzij de Chw aan de zes-maanden-termijn zijn gebonden. Diverse deelprojecten zijn door deze kortere beroepsprocedures sneller in uitvoering gekomen.

Opvallend is dat zich na 2010 geen nieuwe projecten hebben aangediend als lokaal project met nationale betekenis. In de vorige Voortgangsrapportage is de procedure om tot aanwijzing te komen als remmend element genoemd. Ook werd verondersteld dat weinig nieuwe projecten over de 'nationale allure' beschikken, die nodig is om voor aanwijzing in aanmerking te komen. Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben zich echter geen gemeenten of regio's gemeld om na te gaan of deze veronderstelling juist is.

ENGI, Nijmegen

4. Enkele onderwerpen uitgelicht

4.1 Inleiding

De Voortgangsrapportage geeft naast overzicht in de voorafgaande hoofdstukken en bijlagen ook verdieping van een paar onderwerpen. Ten eerste heeft de ingestelde begeleidingscommissie gevraagd om aandacht te besteden aan de bepaling dat rijksbesluiten, die onder de Chw vallen, niet open staan voor beroep door decentrale overheden. Aan de hand van gesprekken met de betrokkenen van Rijk, provincies en gemeenten uit vier projecten is de participatie en het beroepsrecht van decentrale overheden op een verkennende wijze in beeld gebracht in paragraaf 4.2. Verder is met betrokkenen van een aantal bijzondere voorzieningen gesproken. Het gaat om ontwikkelingsgebieden of duurzame innovatieve experimenten waar in de afgelopen periode een mijlpaal is bereikt of overdraagbare kennis is opgedaan. Uitgelicht zijn het ontwikkelingsgebied Soesterberg-Noord (4.3), een cluster duurzame innovatieve experimenten met regelgeving in de bouw (4.4), het experiment Transitie zorgvuldige veehouderij in Noord-Brabant (4.5), het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Rijnhaven-Oost in Alphen aan den Rijn (4.6) en het Noord-Brabantse inpassingsplan met verbrede reikwijdte Logistiek Park Moerdijk (4.7).

De rapportage is vooral gebaseerd op gesprekken met betrokkenen. Voor alle uitgelichte onderwerpen geldt dat de opsteller van deze Voortgangsrapportage verantwoordelijk is voor de interpretatie en weergave van de informatie die verkregen is van de gesprekspartners / informanten. In de bijlage 4 is per uitgelicht onderwerp een beschrijving opgenomen van het onderzochte project en zijn de namen genoemd van de informanten.

4.2 Participatie en beroepsrecht decentrale overheden

Vraagstelling

Artikel 1.4 Chw regelt dat decentrale overheden niet in beroep kunnen gaan tegen een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan. In de oorspronkelijke wet van 2010 was beroep van decentrale overheden tegen een besluit van elke andere overheid uitgesloten; sinds de wetswijziging van april 2013 is de uitsluiting alleen van toepassing op besluiten van de centrale overheid. Decentrale overheden kunnen als gevolg hiervan niet in beroep gaan tegen bijvoorbeeld een tracébesluit of een rijksinpassingsplan. Deze uitsluiting berust op de gedachte dat overheden bij uiteenlopende belangen in onderling overleg tot een oplossing zouden moeten komen en niet via een uitspraak van de bestuursrechter. In het 'Huis van Thorbecke' wordt de centrale of rijksoverheid ook geacht de belangen die spelen op decentrale schaalniveaus mee te wegen.

Op voorstel van de externe begeleidingscommissie van deze Voortgangsrapportage is verkend wat de bepaling van artikel 1.4. Chw voor invloed kan hebben op projecten, die hun grondslag vinden in een besluit van de rijksoverheid. Voor vier rijksprojecten zijn

inhoud en proces beschreven en is in enkele interviews gevraagd wat -naar de indruk van de betrokkenen– het ontbreken van het beroepsrecht van decentrale overheden voor invloed heeft op het projectverloop en het genomen besluit. Het betreft geen diepgravende studie, maar een verkennende inventarisatie van projecten en opinies van betrokkenen van Rijk en decentrale overheden. Uitdrukkelijk is niet gepoogd om tot een afgewogen eindconclusie te komen. Het eindbeeld is te beschouwen als een staalkaart van de gehoorde opinies.

Vier onderzochte besluiten/projecten

De selectie van de vier projecten, waar de verkennende inventarisatie zich op richt, heeft als volgt plaatsgevonden. De inventarisatie richt zich op projecten waar een afgerond besluit van de rijksoverheid centraal staat, in casu een rijksinpassingsplan of een tracébesluit. Gekozen is voor projecten, waarvoor de besluitvorming onlangs heeft plaatsgevonden. Bovendien is gekozen voor projecten waarvoor een indicatie bestaat dat het besluit omstreden is. Dat is afgeleid uit het feit dat tegen een besluit beroep is aangetekend. Het gaat dan uit de aard der zaak om beroep door andere partijen dan decentrale overheden. In drie van de vier projecten heeft de Raad van State inmiddels uitspraak gedaan.

Op basis van de genoemde criteria is gekozen om de inventarisatie te richten op het:

- Tracébesluit N18 Varsseveld – Enschede
  (augustus 2013, uitspraak in beroep april 2015)
- Tracébesluit A1/A27 knooppunt Eemnes
  (juli 2014, uitspraak in beroep februari 2016)
- Rijksinpassingsplan Windpark Wieringermeer
  (april 2015, uitspraak in beroep mei 2016)
- Rijksinpassingsplan Afsluitdijk
  (januari 2016, uitspraak in beroep naar verwachting medio 2016)

In bijlage 4.1 is voor deze vier besluiten het project getypeerd en is de procedure samengevat.

Projectdoel

In elk van de projecten blijkt het hoofddoel van het rijksproject te kunnen rekenen op draagvlak van de betrokken decentrale

The Green Village, TU Delft

overheden[10]. De argumentatie en de inzet voor het project vanuit de regio wisselt per project. De N18 is een rijksproject met een belangrijke regionale component. De regio financiert de uitvoering voor bijna de helft. Zonder deze regionale bijdrage zou het project niet zijn opgepakt. De A1/A27 wordt meer gezien als rijksproject waarvan de regio mede profiteert. De Afsluitdijk biedt naast waterveiligheid ook kansen om aan te haken met regionale doelen. De regio benut die mogelijkheid door eigen projecten aan de Afsluitdijk te koppelen. Rijk en regio werken vervolgens samen aan de realisatie. De rijksopgave voor het Windpark Wieringermeer kwam voor een groot deel overeen met de gemeentelijke doelstelling om windenergie op te wekken, meer ruimte vrij te maken voor de bestaande testlocatie van ECN en bestaande solitaire turbines letterlijk meer 'in lijn' te brengen. De aandacht van de decentrale overheden richt zich in alle projecten op de randvoorwaarden en de condities waaronder het rijksdoel tot stand komt. Het gaat veelal om het beperken van overlast en een goede landschappelijke inpassing. In vooral het project Afsluitdijk zetten de decentrale overheden ook in op regionale ontwikkeling en het bevorderen van de economie (recreatie en toerisme).

Bestuurlijke geschillen

De respondenten zijn het er over eens dat beroep van de ene overheid op een besluit van een andere overheid geen fraaie manier is om bestuurlijke geschillen te beslechten. Als argumenten zijn genoemd dat beroep niet past bij de bestuurlijke verhoudingen tussen overheden (beroep geeft een ongemakkelijk gevoel), dat bij beroep meer verliezers dan winnaars zijn, beroep te laat in het proces komt en dat beroep vooral tot uiting brengt dat in het voorafgaande proces zaken niet goed zijn gelopen. Dat neemt niet weg dat een aantal respondenten wel hecht aan het beschikken over een beroepsmogelijkheid als noodrem of als stok achter de deur. Het project dient immers niet altijd een regionaal belang en het voortraject gaat niet altijd zo goed, dat lokale en regionale belangen volledig zijn gediend en beroep daarmee overbodig wordt.

In lijn met deze algemene bespiegeling stellen de meeste respondenten dat zij in de onderzochte casus het beroepsrecht niet hebben gemist / geen inhoudelijke redenen hebben gehad om in beroep te gaan. Een enkele respondent heeft de mogelijkheid om in beroep te gaan wel gemist; overigens zonder met zekerheid te kunnen zeggen dat zij van het recht ook daadwerkelijk gebruik zouden hebben gemaakt. Eén decentrale overheid heeft in alle openheid steun geboden aan particulieren om in beroep te gaan. Diverse respondenten kunnen zich voorstellen dat een decentrale overheid technische steun biedt aan particulieren of belangenorganisaties; het actief werven om in beroep te gaan wordt echter gekwalificeerd als 'over de grens'.

Laatste woord

In een van de onderzochte projecten -waarin sprake is van goede samenwerking- konden partijen het niet eens worden over een enkele belangrijke plankeuze. De decentrale overheden hebben toen uitdrukkelijk aan het Rijk gevraagd om de knoop door te hakken. Immers het te nemen besluit valt uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van het Rijk én de decentrale overheden konden toch niet in beroep gaan. Het Rijk heeft vervolgens een keuze gemaakt. De decentrale overheid kon zich vervolgens ook in de keuze vinden en had geen behoefte om zich tegen het rijksbesluit te verzetten.

Waar gelijkwaardigheid van partijen bestaat, zoals bij een substantiële financiële participatie van de regionale overheden in het rijksproject, zal de behoefte aan een beroepsmogelijkheid niet aanwezig zijn. Naarmate ook op andere wijze het gedeelde belang en de gezamenlijke inzet van Rijk en regio ten grondslag ligt aan het welslagen van het project, zal de behoefte aan beroep afnemen.

Zienswijze geen bezwaar

Op het ontwerpbesluit dienen decentrale overheden veelal een zienswijze in. Daarvoor wordt een aantal motieven genoemd. Het is de enige kans om in de formele procedure het decentrale belang tot uitdrukking te brengen en specifieke punten te benadrukken. Met een zienswijze laat de decentrale overheid publiek zien belang aan het project te hechten en op te komen voor de lokale belangen van burgers en bedrijven. Met een zienswijze kan ook een compliment worden overgebracht of kan steun worden gegeven aan het standpunt van een andere decentrale overheid (coalitievorming). De zienswijze en de reactie van de rijksoverheid zorgen voor een goede vastlegging van het ingebrachte belang en van de daarop volgende reactie / toezegging. Daar kan jaren later bij de uitvoering zo nodig op teruggevallen worden, ook als de overheden inmiddels door andere personen worden vertegenwoordigd.

Geen beroep betekent meer inzet op het voortraject

Vrij algemeen is een 'keerzijde' van het ontbreken van het beroepsrecht benoemd. De rijksoverheid moet zich openstellen voor de belangen van de regio. Het ontbreken van beroepsrecht legt een plicht op aan de rijksoverheid om het planproces zo te organiseren dat de decentrale overheden de regionale belangen goed kunnen inbrengen. Een rijksproject heeft vrijwel altijd grote impact op de regio en biedt daarmee ook kansen voor de regio. Meepraten in een rijksproject is onvoldoende. Het moet een stapje verder gaan; een project moet een gemeenschappelijke grondslag en draagvlak hebben. Daar in het voortraject goed aandacht en ruimte aan schenken is volgens vele respondenten van groter waarde dan de noodrem van het beroep. Het ontbreken van beroepsrecht brengt ook met zich mee dat de decentrale overheden zich actief moeten opstellen in een vroeg stadium van het project. Anders missen ze kansen. Het betekenisvolle voortraject moet derhalve van twee kanten worden ingevuld.

De onderzochte projecten laten zien op welke wijze een goed voortraject kan worden georganiseerd. Diverse respondenten stellen dat de rijksoverheid de laatste jaren telkens beter in staat blijkt om het

[10] Bij de keuze van de projecten was aanvankelijk de veronderstelling dat onder de geselecteerde projecten ook besluiten zouden zijn die niet of in beperkte mate draagvlak van de decentrale overheden zouden hebben. Uit de gevoerde gesprekken bleek echter dat in alle vier de projecten het hoofddoel kan rekenen op draagvlak. Daarmee bieden de vier projecten mogelijk geen representatief beeld. Bekend is immers dat sommige in voorbereiding zijnde rijksbesluiten weerstand oproepen, ook bij decentrale overheden.

planproces zo in te richten dat regionale belangen tot hun recht komen. Een bestuurlijk overleg is daarbij belangrijk, maar niet voldoende. Als alleen voortgangsinformatie wordt gewisseld, komt de gemeenschappelijkheid niet uit de verf. Ook het mandaat van de rijksvertegenwoordiger is van belang. De vertegenwoordiger van het Rijk heeft veelal minder beslisbevoegdheid dan een tiental of meer jaren geleden. De regio moet eerder het bestuurlijke circuit ingaan om voldoende gehoord te worden. Ook is er een voorbeeld van een decentrale overheid die, bij het ontbreken van de beroepsmogelijkheid, tijdens de beroepstermijn een bestuurlijke brief aan de verantwoordelijke bewindspersoon heeft gestuurd. Een ander voorbeeld laat zien dat via de politieke lijn (motie Tweede Kamer) met succes een regionale wens is vervuld, die binnen de normale projectlijn niet was binnengehaald.

Staalkaart van meningen

alle geraadpleegde personen vinden dat in het ideale geval beroep van decentrale overheden niet nodig zou moeten zijn. Beroep laat vooral zien dat het voorafgaande proces niet goed is verlopen. Verder lopen de beelden uiteen. De meest vergaande standpunten luiden als volgt.

Het beroepsrecht kan gemist worden:

- Neemt de morele druk vanuit de bevolking weg om in beroep te gaan en geeft minder aanleiding om extreme standpunten in te nemen c.q. om te overvragen.
- Geeft minder bestuurlijke druk en drukte; als overheden via de rechter tegen elkaar ingaan ontstaat altijd een ongemakkelijk gevoel.
- Het beroep komt te laat in het proces – kansen doen zich vooral aan de voorkant voor. Het ontbreken van beroepsrecht verleidt decentrale overheden zich meer te richten op de kansen in het voortraject.

Het ontbreken van beroepsrecht heeft nadelen:

- Ontneemt de mogelijkheid tot correctie waar zaken fout lopen, te voorkomen dat belangen over het hoofd worden gezien en doet afbreuk aan het evenwicht van machten (check and balances). Waar de beroepsmogelijkheid ontbreekt lijkt de decentrale stem in het project soms minder te worden gehoord.
- Schuift een last door naar burgers en bedrijven, die als enige wel in beroep kunnen gaan, maar daar vaak minder goed voor zijn toegerust.
- Maakt het (soms) nodig dat decentrale overheden ondersteuning bieden aan burgers in de procedure.

De bestuursrechtelijke bepalingen in de Chw zijn bedoeld om de beroepsprocedure te vereenvoudigen en te versnellen. Dat is ook het doel van het schrappen van het beroepsrecht van de decentrale overheden. Zoals een enkele respondent stelde, kan dit middel erger zijn dan de kwaal. Als het voor decentrale overheden niet mogelijk is een geschil aan de onafhankelijke bestuursrechter voor te leggen, bestaat de kans dat weerstand in de samenleving een minder gekanaliseerde uitweg zoekt. Uit de gesprekken kwam een paar tips naar voren om er voor te zorgen dat het proces niet ontspoort:

- Het publieke huis moet op orde zijn. Het Rijk moet aan de voorkant zorgen voor heldere kaders en een duidelijk speelveld voor de gezamenlijke overheden. Het afsluiten van een Green Deal of intentieverklaring kan helpen.
- Zorg dat de decentrale overheden en/of lokale partijen ook voordeel ondervinden van het project, zorg voor gemeenschappelijke winstpunten.
- Houd altijd de lijnen open. Ga en blijf in gesprek met tegenstanders, overigens zonder verkeerde verwachtingen te wekken.

4.3 Ontwikkelingsgebied – voorbeeld Soesterberg-Noord

Van vrijstaat naar schakel

Soesterberg-Noord (18 ha) kent nu een ‘charmant-rommelige’ menging van wonen (70 huizen) en werken (circa 100 bedrijven). De bedrijven en bewoners lijken zich net wat meer vrijheden te permitteren dan elders gebruikelijk is. Dat levert een omgeving op, waarin bedrijven en bewoners tot nu toe vrij goed samenleven. Ook waar de objectieve normen niet worden gehaald zijn officiële klachten afwezig. Daarin speelt mee dat de huizen vanwege de luchtmachtbasis goed zijn geïsoleerd. Na de sluiting van de aangrenzende luchtmachtbasis Soesterberg is ‘geluid’ vanuit de bedrijven in milieukundig opzicht maatgevend voor de ontwikkelingsmogelijkheden.

De gemeente Soest heeft een Masterplan (2009) opgesteld waarin Soesterberg-Noord een schakel gaat vormen tussen een nieuwe woonzone op de voormalige luchtmachtbasis via een overkluizing van de provinciale weg naar het dorpshart. De bedrijven op Soesterberg-Noord moeten deels plaats maken voor wonen (310 woningen) en van de blijvende bedrijven moet de geluidcontour afnemen. De drie deelgebieden, de historisch bepaalde ‘Kamers’, van Soesterberg-Noord krijgen van oost naar west de bestemming wonen, gemengd en bedrijven. De opgave voor de gemeente is om sturing te geven aan deze gewenste ontwikkeling.

Draagvlak

Het Masterplan heeft in grote lijn draagvlak van de betrokkenen. Het bedrijvennetwerk steunt het plan om Soesterberg mooier en ondernemender te maken. Die twee aspecten gaan goed samen. Een beter ingericht gebied biedt ondernemerskansen voor bijvoorbeeld recreatie en toerisme. De ondernemers zien mogelijkheden voor duurzame innovatie, zoals met de warmtewinning op de voormalige start- en landingsbanen van de luchtmachtbasis. Wat lange tijd minder goed ging was de uitvoering. Die is halfslachtig aangepakt. De bewoners zien nog steeds geen resultaten. Het gras groeit bij de leegstaande panden en enkele nieuwe bedrijfsactiviteiten geven overlast.

Manoeuvreren op basis van kennis en mogelijkheden

Vanuit het Rijk was circa 10 miljoen Euro beschikbaar om de gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Dat bedrag is volstrekt onvoldoende om alle milieuhinderlijke bedrijven uit te kopen. De gemeente Soest moest wel op zoek naar andere methoden. De zoektocht bracht de gemeente bij het instrument van het 'ontwikkelingsgebied' (bestemmingsplan-plus) uit de Chw. De gemeente kreeg daarmee manoeuvreerruimte in handen. Door verfijnd te spelen met tijd en ruimte meent de gemeente dat de bedrijven voldoende gelegenheid krijgen om hun bedrijf aan te passen en daarnaast ruimte wordt gemaakt voor de beoogde woningbouw. De gemeente volstond aanvankelijk met een vrij globaal inzicht in de milieusituatie. Dat bleek geen basis voor onderhandeling. In 2015 is hernieuwd onderzoek uitgevoerd naar de zes bedrijven die de woningbouwplannen het meest in de weg leken te staan. Het nadere onderzoek heeft wel een precies en betrouwbaar beeld opgeleverd. Met elk van de zes bedrijven is het gesprek gestart. Dit heeft in het bestemmingsplan geleid tot maatwerkbestemmingen. De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied was smeerolie in het gesprek, ook waar de juridische mogelijkheden uiteindelijk niet zijn benut.

DMF: met dialoog kom je uiteindelijk verder

Coatingbedrijf DMF was op twee plekken op Soesterberg-Noord gevestigd. Veelvuldig heeft het bedrijf plannen gemaakt voor vernieuwing op Soesterberg-Noord. De plannen liepen telkens stuk, waarbij de samenwerking met de gemeente niet altijd de schoonheidsprijs verdiende. Het huidige college gaat eindelijk wel voortvarend te werk en pakt door. Dat is goed voor Soesterberg, maar voor de zittende bedrijven soms ook lastig. DMF past niet in het Masterplan. De boodschap van de gemeente was dat DMF nog tien jaar de tijd zou krijgen om de milieubelasting terug te brengen naar milieucategorie 2 en lagere geluidniveaus te halen. Voor het bedrijf een onmogelijke opgave. De keuze was toen: de strijd om het bestaan aangaan op de huidige locatie of zoeken naar oplossingen elders. Het is dat laatste geworden. Bij het zoeken naar een oplossing konden de gemeentelijke en bedrijfsbelangen parallel worden geschakeld, ook in financiële zin. Door verplaatsing naar het nieuwe gemeentelijke bedrijventerrein aan de Richelleweg ontstaat ruimte voor woningbouw op Soesterberg-Noord én kan worden voorzien in de bedrijfsbehoefte om de bedrijfsgebouwen te concentreren en te moderniseren. De directie van DMF kan dan weer tijd gaan besteden aan waar het bedrijf echt voor bestaat. De juridische mogelijkheden van de Chw zijn niet ingezet – voordat het tot toepassing zou komen is een vrijwillige oplossing tot stand gekomen.

In het bestemmingsplan-plus voor Soesterberg-Noord zijn de juridische mogelijkheden van de Chw in verschillende vormen benut. In eenvoudige vorm door het opleggen van een maatregel in het bestemmingsplan-plus om de geluidzone in te perken, zodat woningbouw mogelijk wordt. Het gaat bijvoorbeeld om het geluiddempend inpakken van een bestaand noodaggregaat. Ter effectuering treft de gemeente een uitvoeringsbesluit en vergoedt de gemeente de extra kosten die het bedrijf maakt. De meest bijzondere exponent van de toepassing van de Chw is de 'Kameleonbestemming'.

Kameleonbestemming

De Ridder bv (aanleg en beheer van groenvoorzieningen en sportvelden) voldoet in de gegroeide praktijk niet aan de geluidvoorschriften van het Activiteitenbesluit. Uit het overleg met de gemeente is gebleken dat het niet haalbaar is om met maatregelen de geluidbelasting terug te brengen. Omdat ook geen klachten zijn ontvangen van omwonenden krijgt het bedrijf een redelijke termijn voor een oplossing. In het bestemmingsplan-plus krijgt de bedrijfslocatie de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen'. De voorlopige bestemming voor het bedrijf verandert als een 'kameleon' in de bestemming 'Wonen' als een van de vier onderscheiden situaties zich voordoet:

1. Zodra de gemeente door handhaving van het Activiteitenbesluit de bedrijfsactiviteiten feitelijk doet beëindigen.
2. Op het moment dat De Ridder zelf aangeeft de bedrijfsactiviteiten feitelijk te hebben beëindigd.
3. Op het moment dat nieuwe woningen worden opgeleverd binnen de 50 dB(A) contour, maar niet eerder dan 13 juli 2018 (drie jaar na de formele vaststelling van de strijdigheid met het Activiteitenbesluit)
4. Binnen 10 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan

Deze Kameleonbestemming maakt ook gebruik van de mogelijkheden van het duurzame innovatieve experiment met de verbrede reikwijdte in de gemeente Soest. Het gaat om het toekennen van een voorlopige bestemming voor de periode van 10 jaar (in plaats van 5 jaar) én om de koppeling van de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen' aan de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

In één geval wordt ook een tijdelijke overschrijding van de geluidnorm met maximaal 10 jaar toegestaan op nieuw te bouwen woningen. De tijdelijkheid is zeker gesteld met een Kameleonbestemming waarin de toegestane milieucategorie van de bedrijfsbestemming binnen 10 jaar wordt teruggebracht, waardoor ook de geluidbelasting afneemt. De tijdelijkheid van de overschrijding is dubbel geborgd met de mogelijkheid een geluidwal aan te brengen tussen het bedrijf en de te bouwen woningen.

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

De aanpak met de Crisis- en herstelwet roept verschillende reacties op. Communicatie lijkt cruciaal, net als een overheid die zich consistent en betrouwbaar opstelt. Na een wat moeizame zoektocht in de eerste jaren na aanwijzing van het experiment is in 2015 een herstart gemaakt met het project Soesterberg-Noord, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Sinds die tijd hanteert de gemeente Soest een duidelijker lijn, waarover de dialoog wordt gevoerd met groeperingen (netwerk van ondernemers, bewonersvereniging) en met de bedrijven waarmee iets moet gebeuren. Het terugwinnen van verloren gegaan vertrouwen gaat met stapjes – op de ene plek sneller dan op de andere. Ook blijkt dat stedelijke herstructurering 'mensenwerk' is. De Chw geeft mogelijkheden, maar wat uiteindelijk telt zijn de mensen die het uitvoeren.

Centrum Wageningen

Zonder goede communicatie geen draagvlak

De Chw wordt wel gezien als een soort toverdoos om zaken voor elkaar te krijgen die anders niet lukken. Of die toverdoos een positieve of negatieve lading heeft, lijkt sterk af te hangen van de communicatie over het gebruik. Is het een 'zo-kunnen-wij-lekker-doen-wat-wij-willen-wet' of geeft de wet een prettig handvat om Soesterberg 'mooier en ondernemender' te maken? De belanghebbenden hebben elk hun eigen perceptie. De bedrijven zijn in het verleden niet altijd op een betrouwbare en heldere manier benaderd. Zo zijn ook situaties op het bedrijventerrein ontstaan die niet passen in wet- en regelgeving. Inmiddels zijn de lijnen naar het bestuur kort en direct. Er is weer vertrouwen. Daarbij past dat het ondernemersnetwerk zich positief opstelt achter het Masterplan. Het netwerk vindt 10 jaar een redelijke termijn om de bedrijfsvoering op het Masterplan aan te passen.
De bewoners hebben echter nog niet het gevoel overal goed bij te worden betrokken en kijken terug op een verleden waarin toezeggingen in hun ogen maar matig zijn waargemaakt. Ruim 50 van de 70 huishoudens hebben zich bijvoorbeeld uitgesproken tegen hoogbouw op Soesterberg-Noord. Toch maakt het bestemmingsplan een zeven hoog gebouw voor appartementen mogelijk. Het stedenbouwkundige argument dat daarmee een landmark ontstaat met een herkenbare entree voor heel Soesterberg spreekt de bewoners minder aan en dat een parkje behouden blijft weegt daar maar matig tegen op.

De gemeente Soest brengt in Soesterberg-Noord een ontwikkeling op gang, waarin met bedrijven in goede dialoog afspraken tot stand zijn gekomen over een maatwerkbestemming of verplaatsing nu of in de nabije toekomst. In een enkel geval heeft de gemeente ook knopen moeten doorhakken, zonder dat volledige overeenstemming is bereikt. Daarbij meent de gemeente dat het instrumentarium van het bestemmingsplan-plus goede steun biedt om de gemaakte keuzen ook juridisch stevig te verankeren.

4.4 Duurzame innovatieve experimenten: vermindering regeldruk in de bouw

Van de achterkant naar voren

Acht gemeenten doen mee met een duurzaam innovatief experiment om de vergunningprocedure voor kleine bouwwerken eenvoudiger en sneller te laten verlopen. Deze gemeenten kunnen niet uitleggen dat voor kleine bouwwerken aan de 'achterkant' van een bouwblok (niet gericht naar openbaar gebied) geen bouwkundige toets plaatsvindt en dat gelijksoortige bouwwerken 'in het zicht' wel op bouwtechnische aspecten worden getoetst. Deze bouwkundige toets maakt onderdeel uit van de vergunningverlening. In het experiment onder de Chw blijft de bouwkundige toets achterwege, zodat in de vergunning alleen de toets op ruimtelijke inpassing en welstand overblijft. Naast deze pragmatische motivatie past deelname aan het experiment soms ook in een bewuste keuze om de rol van de overheid terug te dringen en de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer te versterken. Dat is in lijn met de filosofie van de Omgevingswet.

Experiment met minder regelgeving in de bouw

De gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Hoogeveen, Schijndel en Zoetermeer zien in het duurzaam innovatief experiment onder de Chw af van de bouwkundige toets voor het oprichten van een bijbehorend bouwwerk (uitbreiding van een hoofdgebouw), het aanbrengen van een dakkapel, dakraam, zonnepaneel, zonwering, tuinmeubilair, speeltoestel, erfafscheiding of vlaggenmast. Voor bouwwerken die zijn gericht naar het openbaar toegankelijk gebied blijft de toets aan de planologische en de welstandsregels in stand.

Omstreeks 10 tot 20% van de aanvragen voor een omgevingsvergunning valt onder de werking van het experiment. In de gemeenten Haarlemmermeer en Almere zijn dat naar schatting respectievelijk 80 tot 120 gevallen per jaar. Dakkapellen zijn de voornaamste kleine bouwwerken waarvoor de regeling wordt gebruikt.

Melding en flitsvergunning

De gemeente Delft heeft een eigen aanpak ontwikkeld – waarbij de gemeente met een actief gedoogbeleid kleine bouwwerken binnen het experiment met een melding afdoet, in plaats van met een vergunning. Delft heeft voor de kleine gevallen algemene planologische en welstandsregels gesteld. Met deze aanpak rekt de gemeente de ruimte van het experiment flink op. In de uitvoeringspraktijk levert dit volgens de gemeente geen enkel probleem op. De gemeente publiceert de melding altijd, met als positief effect dat overleg tussen initiatiefnemer en de buren als vanzelf tot stand komt. Mocht iemand uit de omgeving toch vraagtekens zetten bij een voorgenomen bouwwerk, dan kan alsnog worden teruggegrepen op de normale vergunningprocedure. Dergelijke situaties doen zich niet of hoogst zelden voor.

De gemeenten Zoetermeer en Haarlemmermeer geven voor de kruimelgevallen binnen het experiment, zoals dakkapellen, een flitsvergunning af. De toets aan het bestemmingsplan wordt 'direct' bij aanvraag uitgevoerd; door de toepassing in welstandsvrij gebied is een welstandstoets niet nodig en binnen het experiment vervalt de bouwtechnische toets. Dit maakt het mogelijk om de flitsvergunning binnen één dag te verlenen.

Verlies en winstrekening

Het experiment heeft tot doel de regeldruk te verminderen, lastenverlichting te bereiken en de afhandelingstermijn te versnellen. Voor de gemeente en de initiatiefnemers (burger of bedrijf) zijn er vooral winst- en weinig verliespunten.

Er is wel verschil tussen de Delftse aanpak, die volstaat met een melding en de andere gemeenten. Delft ziet veel voordelen doordat het experiment echt leidt tot een afname van de administratieve lasten en ook van de interne kosten (minder papierwerk, personeelsinzet en overleg). De gemeente loopt minder kans tussen de initiatiefnemer en de buren in te komen staan. De publicatie van de melding leidt daadwerkelijk tot overleg tussen betrokkenen. Ook draagt het experiment bij tot een cultuuromslag binnen de gemeente met minder eigen inzet en meer verantwoordelijkheid van de burgers zelf. De overige gemeenten, die het experiment meer naar de letter uitvoeren door alleen de bouwtechnische toets achterwege te laten, melden ook dat de administratieve lasten worden teruggedrongen. Zo vervalt bijvoorbeeld de plicht om het vergunningendossier van bouwkundige informatie te voorzien. De voordelen worden in wat gematigder termen beschreven dan in Delft.

De aanpak met een melding in Delft brengt met zich mee dat inkomsten uit leges wegvallen. De gemeente ervaart dat niet als nadeel. Omdat geen vergunning wordt verleend, voert de gemeente immers ook geen werkzaamheden uit. Bovendien zijn bij deze vergunningen de leges niet kostendekkend. De gemeente Eindhoven heeft wat minder inkomsten, doordat een korting van circa 20% wordt verleend voor de vergunningen binnen het experiment. Verder hebben de gemeenten in het experiment wat minder grip op wat er in de omgeving gebeurt. Of dat een nadeel is, hangt af van de rolopvatting van de gemeente.

Voor de aanvrager zijn de voordelen snelheid, minder administratie en meer vrijheid. De eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkundige kwaliteit wordt in beginsel binnen het experiment niet gewijzigd, wel vervalt de check van de gemeente. Een negatieve reactie vanuit de omgeving, die mogelijk bezwaar tegen het kleine bouwwerk zouden kunnen hebben, ontbreekt in de praktijk vrijwel geheel. De in het experiment doorgevoerde deregulering roept geen weerstand op. De doelgroep raakt ook zonder grootscheepse voorlichtingsacties vrij makkelijk op de hoogte van het experiment. Aannemers pakken de vereenvoudiging en versnelling snel op. Particuliere initiatiefnemers informeren vaak vooraf bij de gemeente naar de procedure voor hun bouwaanvraag. Op dat moment kan de noodzakelijke informatie worden verstrekt. Sommige gemeenten wijzen er wel op dat een gemeentelijk 'Klant Contact Centrum' soms te weinig inhoudelijke kennis heeft om de doorverwijzing goed uit te voeren.

Terzijde

Een paar gemeenten valt het op dat de bouwaanvraag, die zij niet meer op bouwtechnische aspecten toetsen, toch wel enkele tekortkomingen kent. Binnen het experiment blijven die gebreken – vanwege het vervallen van de bouwkundige toets – verder buiten beschouwing bij de vergunningverlening. Een correctie treedt dus niet op.

Bouwaanvragen hebben betrekking op geplande aanpassingen van een bouwwerk. De grootste bouwtechnische gebreken ontstaan echter sluipenderwijs in de bestaande voorraad. Daarbij is geen sprake van een vergunningaanvraag en toetst de gemeente zeer beperkt. Het wordt onevenwichtig genoemd om de lat heel hoog te leggen voor bouwaanvragen (nieuwbouw en verbouw) en vrijwel niets te doen aan handhaving in de bestaande voorraad. Het experiment legt de lat voor bouwaanvragen wat lager en perkt die onevenwichtigheid wat in.

De initiatiefnemer kan meer eigen verantwoordelijkheid best aan. Dat blijkt uit ervaringen met Keurmerk Garantiewoningen: doordat de aannemer zorg draagt voor de bouwkundige kwaliteit en zelf keuzen kan maken ontstaat bewegingsvrijheid en innovatie. Dat schept ruimte voor verrassende oplossingen zoals geen voorgeschreven HR-ketel voor verwarming, maar vernieuwende warmte-kracht-koppeling.

Vingeroefening voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In het huidige stelsel is het oprichten van bouwwerken in beginsel vergunningplichtig en zijn kleinere gevallen vergunningvrij. Bij de aanstaande ingrijpende aanpassing van het omgevingsrecht lijkt deze basisregel te worden omgekeerd: de standaard is vergunningvrij en de vergunningverplichte activiteiten zijn expliciet omschreven. Het gevolg is dat een groot deel van de bouwwerkzaamheden vergunningvrij tot stand kunnen komen.

Dit geldt ook voor het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Door dit wetsvoorstel worden relatief eenvoudige bouwwerken, die vallen in 'gevolgklasse 1' zoals eengezinswoningen en kleine kantoren, meldingplichtig in plaats van vergunningplichtig voor wat betreft het bouwtechnische gedeelte. Niet de gemeente, maar een onafhankelijke kwaliteitsborger voert de bouwtechnische toets uit. De gemeente toetst volgens het wetsvoorstel alleen aanvragen voor een vergunning voor zwaardere gevallen (gevolgklasse 2 en 3) op de bouwtechnische kant. Op termijn kunnen deze werkzaamheden onder het stelsel van kwaliteitsborging ook naar de markt verschuiven. Gemeenten gaan zich naar verwachting in de komende jaren steeds minder bezighouden met het bouwtechnische toetsen van bouwwerken omdat deze in veel gevallen vergunningvrij, of alleen meldingplichtig zijn.

Het experiment onder de Chw gaat al in die richting en is daarmee een goede vingeroefening voor het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Denk aan het terugdringen van de toetsing door gemeenten, het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer / eigenaar en het maatwerk van gemeenten.

De algemene indruk is dat het experiment met de kleine bouwwerken een goede balans kent tussen wel en niet bouwkundig toetsen. De deelnemende gemeenten hebben niet direct behoefte om meer categorieën van bouwwerken aan het experiment toe te voegen. Wel is er behoefte om de procedure nog wat verder te vereenvoudigen en de bouwwerken geheel vrij te stellen van de vergunningplicht.

Vooruitkijkend naar de Omgevingswet vinden de geraadpleegde gemeenten het verstandig om het Rijk te laten bepalen waar de grens ligt van bouwwerken die wel / niet vergunningplichtig zijn. In een geheel eigen keuze van de gemeenten zien zij geen meerwaarde. Leg vast welke algemene regels voor iedereen gelden. Het moet dan een bewuste lokale keuze zijn om die standaard aan te passen.

4.5 Duurzame innovatieve experimenten: Transitie zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant

Stuur nodig op de veehouderij

De maatschappelijke en politieke beoordeling van de veehouderij in Noord-Brabant is gekanteld. Van succesvolle economische drager in de vorige eeuw wordt de sector nu aangesproken op dierziekten, welzijn, volksgezondheid, hinder en effecten op milieu, landschap en natuur. De verschillende kijk op de veehouderij leidt tot spanningen in de persoonlijke verhoudingen in buurten en binnen families.

Onbeheerste ontwikkeling

De rijksregels zijn niet toereikend in de Brabantse situatie en bij de lokale toepassing heeft de landbouw in het verleden te veel ruimte gekregen. De provincie Noord-Brabant vindt dat de nationale regels voor de veehouderij nog steeds meer toestaan dan gewenst is. Deze coulante regelgeving is in andere sectoren ondenkbaar. Neem de geurbelasting bij het uitbreiden van een veebedrijf. Die geur hoeft niet verder te worden teruggebracht dan het gemiddelde tussen de bestaande (veel te hoge) geurbelasting en de norm. Zo blijft de belasting nog decennia op een te hoog niveau steken. In het recente verleden faalden ook interbestuurlijke afspraken in Noord-Brabant. In 2004 maakten provincie en gemeenten stellige afspraken over het terugbrengen van de geurbelasting. Uit de monitoring daarna bleek van een verbetering niets terecht te komen. De geurbelasting nam lokaal zelfs toe.

De overheid had onvoldoende greep op de ontwikkeling van de veehouderij. Met het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' moet het stuur terugkomen. Het programma is samen met de landbouworganisaties, de milieubeweging, de GGD en de gemeenten opgezet. Het doel is dat de agrarische sector in 2020 volledig aan de normen voldoet en de hoop is dat de sector vervolgens zelf zorgt voor omgevingsbewust ondernemen. Het programma heeft breed draagvlak. Wel noemt een aantal partijen de termijn onhaalbaar; anderen stellen dat het programma ontoereikend is omdat bij deze omvang van de veestapel nooit een duurzame situatie ontstaat.

Omgevingsbewust ondernemen vraagt dynamiek

De provincie hanteert het uitgangspunt dat dynamiek nodig is om de problematiek van de veehouderij op te lossen. Zonder veranderingen is het niet te verwachten dat de ondernemers investeren in omgevingsbewust ondernemen. Het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' bestaat uit drie samenhangende onderdelen:

- **Beheersen** van de ontwikkeling, via de provinciale Verordening ruimte. In deze verordening staan de condities die gelden bij de toename van de oppervlakte van bestaande gebouwen voor de veehouderij.
- **Ontwikkelen** door innovatie te bevorderen en eisen te stellen aan bedrijven. Het niveau waaraan bedrijven moeten voldoen,

wordt afgemeten met de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).
- **Saneren** voor de situaties met grote overlast. De inzet is sanering op vrijwillige basis, waar nodig met verplichtende maatregelen.

Ontwikkelruimte moet je verdienen

De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) heeft als belangrijk uitgangspunt dat de ondernemer keuzevrijheid heeft bij het treffen van maatregelen die ruimte maken voor zijn gewenste ontwikkeling. De twee hoofdonderdelen waarop de ondernemer kan scoren zijn 'zorgvuldige bedrijfsvoering' (zoals voor hygiëne, gezondheid en welzijn) en fysieke maatregelen voor 'omgeving en inrichting' (zoals geur en landschappelijke inpassing). De provinciale Verordening ruimte brengt met zich mee dat een ondernemer alleen mag uitbreiden als zijn bedrijf een voldoende score haalt met de toepassing van de systematiek van de BZV: ontwikkelruimte moet je verdienen.

Ondernemers kunnen uit de voeten met de BZV. Het systeem is flexibel. De ondernemer kan een pakket samenstellen dat past bij de situatie van zijn bedrijf, ingaat op de verplichte dialoog met de omgeving en aansluit bij zijn mogelijkheden. De maatregelen zijn veelal financieel inpasbaar en kosten soms zelfs geen geld. Uit het overleg met de omgeving kan blijken dat een andere plek van de oprit of het aanhouden van bepaalde tijden voor transport of mest uitrijden veel overlast wegneemt. De meeste respondenten vinden de vereiste score van de BZV niet bovenmatig ambitieus of, positief gesteld, elke ondernemer die zijn best doet kan een voldoende score halen.

De Chw ondersteunt de aanpak

De Chw maakt het mogelijk om in de Verordening ruimte regels op te nemen die volgens de strikte juridische opvatting niet 'ruimtelijk relevant' zijn. De Verordening bevat immers regels die zijn gemotiveerd vanuit gezondheid, dierenwelzijn en omgevingskwaliteit. Ook schrijft de Verordening voor dat een dialoog plaatsvindt tussen ondernemer en omgeving. Over de mate waarin de Verordening daarmee buiten de oevers van de Wet ruimtelijke ordening treedt verschillen de opvattingen enigszins. De provincie heeft het risico afgewogen en de Verordening ruimte al vastgesteld voordat het programma formeel als Chw experiment was aangewezen. Met de dekking van de Chw bestaat geen twijfel of het programma Transitie zorgvuldige veehouderij juridisch goed is gedekt. Partijen zien de aanwijzing wisselend als strikt nodig tot extra waarborg en steun voor hun aanpak.

De Chw maakt het ook mogelijk dat gemeenten in aangewezen urgentiegebieden maatregelen opleggen aan de bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen. Ook hier staan de respondenten wat verschillend ten opzichte van de juridische merites van dit onderdeel van het programma. Aangezien de maatwerkvoorschriften nog nergens zijn opgelegd en ook geen rechtelijke toetsing heeft plaatsgevonden, kan hierover vanuit de praktijk geen nadere uitspraak over worden gedaan. Wel is de verwachting bij respondenten dat enige juridische druk een stimulans kan betekenen voor het tot stand komen van een verbeterplan.

Trots en zorg

Het programma Transitie zorgvuldige veehouderij heeft draagvlak bij de betrokkenen. De partijen zijn er trots op dat er overeenstemming is bereikt over de hoofdlijn van het programma. Het is een programma met een brede opzet en dat meer omvat dan regelgeving. Het is goed dat de Crisis- en herstelwet deze aanpak mogelijk maakt en ondersteunt. De provincie wordt geprezen voor haar initiatief en lef. Deze aanpak is een voorbeeld voor de gemeenten. Ook is moderne regelgeving tot stand gekomen, waarbinnen de ondernemer eigen verantwoordelijkheid krijgt en keuzemogelijkheden heeft. Gesteld wordt dat deze aanpak een voorbeeld kan zijn voor (de invulling van) de Omgevingswet. Ook de verplichte omgevingsdialoog (boeren met de buren) is een goed voorbeeld van het terugdringen van de juridische regelstress. Er treedt bewustwording op in alle geledingen, ook de agrarische sector gaat meer omgevingsbewust ondernemen.

Naast het draagvlak zijn er ook tegenstellingen. De Brabantse Milieufederatie vindt dat het aantal dieren in Noord-Brabant veel te groot is voor een duurzame situatie. De normen in de BZV zijn weinig ambitieus. De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie pleit juist voor rust aan het front – laat het systeem zich eerst bewijzen voor discussies te starten over aanscherping, dierenaantallen of mestverwerking. Ook ziet ZLTO onderdelen die onnodig zijn, zoals de toepassing van de BZV op de bouw van bijkomende schuren, die bijvoorbeeld zijn bedoeld voor werktuigen.

Zorg is er ook over het nog vrij onontgonnen terrein van de volksgezondheid. We weten nog niet genoeg en kunnen daar nu ook niet goed op sturen. Ook de voorkeuren van de consument laten zich niet sturen. Als de consument de bulkproducten links zou laten liggen, ontstaat de zorgvuldige veehouderij zonder dat de overheid daar zwaar aan hoeft te sleuren. Zorg is er over 'stilzitters'; moet je die tijd geven of direct aanpakken.

Doorpakken in urgentiegebieden is lastig

Een aantal gebieden is extreem zwaar belast. Bewoners ondervinden veel hinder en de bedrijven kunnen geen kant op. Dat zijn volgens het programma Transitie zorgvuldige veehouderij de urgentiegebieden waar sanering nodig is. De eerste stap is een aanpak op basis van vrijwilligheid. Een 'urgentieteam' kan helpen met een gebiedsdialoog die moet leiden tot een verbeterplan. Als de vrijwillige aanpak niet helpt, dan kunnen maatregelen worden opgelegd; met de Chw ook voor bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen. Dan moet de gemeente het gebied wel formeel aanwijzen als urgentiegebied. De vrijwillige aanpak komt op gang in circa 60 overlastsituaties, maar de inzet van het urgentieteam leidt niet overal tot een verbeterplan. Toch wordt de volgende, verplichtende stap, maar zelden gezet. Voor zover bekend is Oirschot de enige gemeente die twee gebieden formeel als urgentiegebied heeft aangewezen. In één situatie wordt het besluit voorbereid om aan een bedrijf extra maatregelen verplichtend op te leggen.

Dat gemeenten geen urgentiegebieden aanwijzen kan samenhangen met de fysieke situatie (weinig vermenging van bedrijven en bewoning) of met de bestuurlijk politieke situatie, waarin het lastig is om vergaande

besluiten te nemen over de landbouw. Vanuit dat oogpunt wordt wel gesteld dat het prettig is dat de provincie de Verordening ruimte heeft vastgesteld, zodat hierover op lokaal niveau geen discussie hoeft te worden gevoerd. Dat geldt echter niet de urgentiegebieden waar de gemeente wel aan zet is.

Gemeenten zijn toegerust voor vergunningverlening en minder voor de begeleiding van het proces dat leidt tot omgevingsbewust handelen. De medewerkers beschikken niet altijd over de juiste competenties. Eén van respondenten ziet de procesbegeleiding ook niet als gemeentelijke taak: de burger ziet de gemeente niet als neutrale partij, maar als de instantie die de vergunning heeft verleend.

4.6
Experiment met bestemmingsplan verbrede reikwijdte: voorbeeld Rijnhaven-Oost

Ruimte geven versus grenzen stellen

De gemeente Alphen aan den Rijn wil een transitie in gang zetten naar een gemengd woon-werkgebied in het oostelijk deel van het bedrijventerrein Rijnhaven. Daarvoor zocht de gemeente een flexibele planvorm die ook al voorsorteert op de nieuwe Omgevingswet. De gemeente is ingestapt in het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte onder de Chw en maakt voluit gebruik van de mogelijkheden in dit experiment. De gemeente noemt het plan nu al 'omgevingsplan' Rijnhaven-Oost.

Provinciale beperkingen

Het provinciale beleid perkt de vrijheden nog wel wat in. De gemeente ziet mogelijkheden voor watersport gelieerde bedrijvigheid aan de kade van de Rijnhaven; de provinciale verordening ruimte verbiedt detailhandel buiten het centrum. Ook ziet de gemeente niet veel nut in het maximeren van het aantal nieuw te bouwen woningen. De doelstelling is immers dat het gebied op een organische wijze ontwikkelt op basis van initiatieven uit de markt.

De gemeente maakt gebruik van het experiment door aan het plangebied Rijnhaven-Oost één functie toe te kennen (transformatie) en binnen die functie verschillende activiteiten toe te staan, zoals wonen, exploiteren van een bedrijf en het verrichten van maatschappelijk diensten. Toegestane activiteiten moeten bij aanvang en verandering voldoen aan randvoorwaarden die de 'volledige' reikwijdte van de fysieke leefomgeving kunnen omvatten. Voor een deel van bestaan de randvoorwaarden uit open normen die met gemeentelijke beleidsregels worden ingevuld. Een bouwplan moet bijvoorbeeld 'passend zijn bij de stedelijke omgeving' met als rechtszekere uiterste grens een bouwhoogte van niet meer dan 35 m. In een beleidsregel staat onder meer dat wanneer een initiatief een ruimtelijke verbinding (een gewenste weg) realiseert als beloning die maximale bouwhoogte voor 25% van de oppervlakte mag gelden waar verder een veel lagere bouwhoogte geldt. Op deze manier 'speelt' de gemeente met vrijheid en zekerheid.

Het plan wijkt af van de gebruikelijke en beproefde wijze waarmee bedrijvigheid wordt bestemd. Achterliggende gedachte is dat een bedrijfsactiviteit in Rijnhaven-Oost is toegestaan voor zover het bedrijf de functie woningbouw op de nabijgelegen kavel niet in de weg staat. Als alternatief voor 'bedrijven en milieuzonering' moeten bedrijven in Rijnhaven-Oost daartoe voldoen aan rechtstreeks werkende milieunormen. In de planregels zijn bijvoorbeeld eisen opgenomen voor het maximaal toegestane geluidniveau op de perceelgrens. Dit biedt volgens de gemeente meer flexibiliteit en maatwerk aan het bedrijf bij het vormgeven van de bedrijfsactiviteiten. Bovendien wordt de fysieke leefomgeving niet op basis van een modelmatig bepaalde standaard beschermd, maar volgens de werkelijke omstandigheden. Aan duurzaamheid wordt bij de realisatie van activiteiten de eis gesteld dat de totale waarde, gemeten met de Duurzaamheids Prestatie op Locatie (DPL), niet mag toenemen. De gemeente vindt de transformatie van Rijnhaven-Oost een duurzame keuze in vergelijking tot nieuwbouw in het buitengebied en verbindt mede daarom verder geen ambitieuze doelen aan de bouw op Rijnhaven-Oost zelf.

'Of' en 'Hoe' en de rol van informatie

De gemeente geeft in het bestemmingsplan aan welke activiteiten zijn toegestaan op Rijhaven-Oost. Daarmee beantwoordt de gemeente de Of-vraag. De gemeenten heeft de keuze van toegestane activiteiten met grofmazig onderzoek onderbouwd en stelt dat hiermee voldoende zekerheid ontstaat voor eigenaren / initiatiefnemers. Het is aan een initiatiefnemer om vervolgens de Hoe-vraag te beantwoorden door aan te tonen dat het voorgenomen bouwplan voldoet aan de wettelijke eisen en aan de randvoorwaarden die de gemeente stelt in open normen, ingevuld met beleidsregels. Onderzoek verschuift in de tijd van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning en van het publieke domein naar de private initiatiefnemer.

Vrees voor het onbekende? Een paar voorbeelden uit het zoekproces

De flexibiliteit van het omgevingsplan heeft volgens de respondenten grote voordelen, maar leidt ook tot onzekerheden. De private en de publieke partijen moeten daar naar hun mening mee leren omgaan. De volgende voorbeelden zijn ontleend aan een concreet initiatief in het plangebied Rijnhaven-Oost.

1. Het plan stelt per deelgebied maximale bebouwingsdichtheden (Floor Space Index / Ground Space Index). Binnen een deelgebied ontwikkelt een eigenaar een appartementencomplex met een hogere FSI dan voor het hele deelgebied geldt. Bij volgende initiatieven in dit deelgebied zal, ter compensatie, een lagere FSI moet gelden. Wie het eerst komt, die het eerst maalt. Is dat redelijk voor volgende initiatiefnemers en stedenbouwkundig optimaal? Hoe werkt dit door naar de waarde van de grond?
2. De gemeente legt de bewijslast voor een goede omgevingskwaliteit bij de initiatiefnemer. Die moet meer onderzoek doen dan nu gebruikelijk is, om de uitvoerbaarheid van het planvoornemen aan te tonen (aanvraag omgevingsvergunning). Dat is op zich begrijpelijk en uitvoerbaar. De ontwikkelaar heeft van de gemeente begrepen dat meer tijd nodig zal zijn voor de gemeentelijke toets omdat het

brede onderzoek langs vele 'bureaus' van specialisten moet en dus meer tijd vergt dan in de oude situatie.

3. Rijnhaven-Oost grenst aan vogelpark Avifauna. Avifauna beschikt over planologische ruimte voor een nieuwe volière. Die zou een geluidcontour over Rijnhaven-Oost leggen en woningbouw belemmeren. Tenzij de bouw van appartementen eerder komt. Dan legt de woningbouw beperkingen op aan de bouw van de volière. De gemeente geeft in het plan geen voorkeur aan; het is daarmee aan de partijen om de 'eerste' te zijn. Biedt deze aanpak voldoende rechtszekerheid aan de bestemming?
4. Het Omgevingsplan volstaat met globaal onderzoek en geeft beperkte zekerheid over bouwmogelijkheden. Wat betekent dit voor de waarde en verhandelbaarheid van de grond. Hoe calculeert de markt de onzekerheid in?

Het laatste -in het kader genoemde- voorbeeld gaat over de kloof tussen globaal inzicht en precieze kennis. Deze kloof kan met adequate gebiedsinformatie worden gedicht. Een forse en blijvende monitoringinspanning van de gemeente is nodig om de informatie over de gebiedskwaliteit actueel te houden en beschikbaar te stellen. Goede gebiedsinformatie geeft een initiatiefnemer een basis om sneller en beter in te schatten of initiatieven uitvoerbaar zijn.

Leren met en van elkaar

De richting die met het experiment wordt ingezet krijgt steun, zowel bestuurlijk, ambtelijk als bij de geïnterviewde private partij. De gemeente ontmoet bij bedrijven in Rijnhaven-Oost ook een zekere onverschilligheid. Stedenbouw is niet hun business, zij herkennen en waarderen de vernieuwing niet en zien vooral 'weer een plan van de overheid'.

Alle partijen moet de komende tijd leren om met de nieuwe aanpak om te gaan. Het gemeentebestuur in Alphen aan den Rijn moet de bevoegdheden tussen Raad en College nader afbakenen: wie stelt welke beleidsregels vast en hoe gaat de gemeente om met 'delegatie' van de bevoegdheid tot wijziging van het plan. De ambtelijke organisatie was vooral gewend om te toetsen of een ingediend plan voldoet aan alle regels. De rol verschuift van toetsen naar faciliteren. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft een zogenoemde 'wasstraat' ingesteld, een ambtelijk beoordelingsteam voor initiatieven, waarin de disciplines stedenbouw, juridisch, milieu, vergunningverlening en accountmanagement vertegenwoordigd zijn. De conclusie valt niet uit in termen van ja/nee, maar in de aanduiding of een initiatief kansrijk is. Vervolgens wil de gemeente meedenken met de initiatiefnemer die een kansrijk plan tot uitvoering wil

St. Pietersberg, Maastricht

brengen. De initiatiefnemer kan niet langer aan het plan aflezen wat is toegestaan, maar moet ook zelf aan de slag met het verkennen van mogelijkheden en het onderbouwen met onderzoek. Pas op een laat moment ontstaat zekerheid over de uitvoerbaarheid van een initiatief.

Twee gescheiden overlegtafels: ontkoppel 'onderhandelen' en 'kennis delen'

Een private partij suggereert om twee trajecten naast elkaar te zetten. Natuurlijk is een formeel circuit nodig waarin overheid en initiatiefnemers overleggen, onderhandelen en tot formele conclusies komen over de uitvoering van concrete projecten. Daarnaast zouden gemeente en stakeholders elkaar kunnen ontmoeten om kennis te ontwikkelen. Op weg naar de Omgevingswet moet immers nog veel ontdekt worden. Rond Rijnhaven-Oost poppen diverse vragen op met een breder strekking dan alleen het concrete bouwplan. Zonder direct de onderhandeling te doorkruisen zouden partijen een 'tafel' moeten creëren waarin ze samen vragen kunnen signaleren en oplossingsrichtingen verkennen.

4.7 Experiment met inpassingsplan verbrede reikwijdte: voorbeeld Logistiek Park Moerdijk

Nut, noodzaak en inpassing

Het bestaande haven- en industriegebied Moerdijk legt forse druk op de leefbaarheid in de regio. Elke verdere uitbreiding staat dan ook als vanzelfsprekend ter discussie. Zo stellen enkele belangengroepen de vraag of de logistieke functie niet binnen het bestaande terrein kan worden ingepast? Is een nieuw Logistiek Park Moerdijk van 150 ha uitgeefbaar terrein wel nodig? Havenschap en de betrokken overheden vinden van wel. Zij willen het bestaande haven- en industriegebied exclusief gebruiken voor milieutechnisch zeer zware bedrijven. In die visie moet het bestaande terrein beschikbaar zijn voor clustering van grote chemische bedrijven en daarin past de logistieke functie niet. De lokale belangengroepen wijzen op de nog ongebruikte ruimte binnen het bestaande haven- en industrieterrein; de inpassing van de logistieke functie zou pas echt getuigen van een duurzame en innovatieve aanpak. Vervolgens

Bergwijkpark te Diemen

hebben zij grote twijfel over de gekozen locatie voor Logistiek Park Moerdijk. De provincie onderbouwt de locatiekeuze echter met uitgebreid onderzoek, zoals het MER. En de gevolgen voor de omgeving? Ook hier liggen de meningen uiteen: door extra geld uit te trekken voor aanvullende maatregelen, met de interne baan en eisen voor duurzaamheid en aanleg van natuur is het Logistiek Park Moerdijk volgens de provincie goed ingebed. De lokale belangengroepen zijn sceptisch door ervaringen uit het verleden: de interne baan wordt niet vanaf het begin aangelegd, zodat zeker in de eerste fase veel overlast zal ontstaan; de leefbaarheidsmaatregelen zijn vooral achterstallig onderhoud, de regionale waterhuishouding wordt in de war geschopt en het is onjuist dat de aansluiting van onder meer Moerdijk met de A16 en A17 over privaat bedrijventerrein loopt en niet via openbare wegen. Bij de behandeling van hun zaak bij de Raad van State hadden zij de indruk dat hun betoog gehoor vond; na de uitspraak, waarin hun beroep geen stand hield, stellen zij vast dat de inhoudelijke kracht van hun argumenten uiteindelijk niet ter zake heeft gedaan.

Crisis en herstelwet: elk voordeel heb zijn nadeel

De plannen voor het Logistiek Park Moerdijk werden midden in de economische crisis concreet gemaakt. Met de toenmalige marktomstandigheden is in de exploitatieopzet rekening gehouden door uit te gaan van uitgifte van het hele terrein van 150 ha in circa 15 jaar. Dat is langer dan de normale wettelijke geldingsduur van een inpassingsplan van 10 jaar. Om de uitvoerbaarheid van het plan toch aan te tonen is de looptijd van het plan verlengd, als experiment onder de Chw. De langere termijn maakte de exploitatieopzet wel haalbaar. De provincie stelt dat zonder deze verlenging een soberder plan zou zijn gemaakt met een minder goede inpassing. Ook de gemeente ziet in de Chw een stimulans om het plan tot stand te brengen.

In spagaat met de Chw?

De lokale belangengroepen wijzen op een spagaat bij de toepassing van de Chw. Een ruimtelijk plan hoort binnen 10 jaar uitvoerbaar te zijn. De initiatiefnemers van het Logistiek Park Moerdijk hebben zelf vastgesteld dat deze termijn niet wordt gehaald. De Chw schiet te hulp. Deze wet is in het leven geroepen om plannen vlot te trekken en te versnellen. Maar wat zien zij gebeuren? Met de hulp van de Chw gaat het plan niet sneller, maar wordt de plantermijn verlengd. Dat trekt het besluit over de streep, maar stelt de uitvoering niet zeker. Zij verwachten dat de uitgifte heel traag zal verlopen en de inpassingsmaatregelen niet of pas op heel lange termijn tot stand komen. Dan raakt de verhouding tussen de lusten (voor het Havenschap) en de lasten voor de omgeving uit balans. Het verhaal wordt helemaal lastig te begrijpen nu het besluit vanwege de toepassing van de Chw is vernietigd. Ook daarmee levert de Chw geen versnelling op.

Binnen het experiment zijn ook maatregelen in het plan opgenomen voor duurzaamheid, natuur en transport. Daarvoor hadden partijen al onderling afspraken vastgelegd. Door deze maatregelen ook op te nemen in het inpassingsplan ontstaat een dubbele borging. De afspraken zijn voor iedereen toegankelijk én de naleving is publiekrechtelijk zeker gesteld. De provincie toont hiermee de voorbeeldfunctie en ambitie van het plan. De Chw maakt het plan completer, beter en transparanter. Havenschap en gemeente hechten minder waarde aan de dubbelde borging – de private afspraken volstaan. Wat betreft de inhoud vindt de ontwikkelaar de duurzaamheidseisen[11] wel degelijk wat voorstellen (uitgifte gaat makkelijker zonder deze eisen); aan de andere kant wijzen de lokale tegenstanders er op dat de gestelde eisen in de logistieke markt vrij normaal zijn en dus weinig is overgebleven van de vergaande duurzaamheidsambitie aan het begin van de planvorming.

De Chw brengt voor het Logistiek Park Moerdijk een nadeel met zich mee. Niet de ingebrachte beroepen tegen het besluit, maar een wetstechnische fout bij de aanwijzing van het project tot duurzaam innovatief experiment onder de Chw (zie ook paragraaf 3.1) heeft geleid tot vernietiging bij de Raad van State. Herstel van de besluitvorming vergt ongeveer een jaar. Voor de ontwikkelaar betekent dit een rechtstreeks verlies. Bovendien kunnen marktkansen, die zich begin 2016 concreet aandienen, niet (direct) worden benut. De ontwikkelaar, maar ook de lokale belangengroep, betreuren dat de uitspraak van de Raad van State zo lang op zich heeft laten wachten: de wettelijke zes-maanden-termijn is niet gehaald en ook de gebruikelijke termijn van zes weken na de zitting werd een paar keer verschoven. De ontwikkelaar vraagt zich af hoe zij hun urgentie tot uitdrukking kunnen brengen. De lokale belangengroepen betreuren het dat na de uitspraak geen hernieuwde dialoog op gang is gekomen over aanpassing van het plan. Voor aanpassing ziet de provincie na de uitspraak van de Raad van State echter geen noodzaak.

Binnen de huidige marktsituatie is uitvoering binnen de wettelijke termijn van 10 jaar misschien wel mogelijk. De experimenteerstatus en de afwijking met inzet van de Chw zou dan niet strikt nodig zijn. Maar het overstappen op een regulier inpassingsplan betekent echter dat opnieuw een ontwerp in procedure moet worden gebracht en dat leidt tot nog meer tijdverlies dan nu al wordt opgelopen. Daarom zal de provincie het inhoudelijk ongewijzigde inpassingsplan wederom in procedure brengen, zodra op rijksniveau de aanwijzing tot duurzaam innovatief experiment op een juiste wijze heeft plaatsgevonden. Havenschap en ontwikkelaar staan in de startblokken voor de realisatie en de uitgifte.

[11] De eisen aan het duurzaamheidsniveau gelden voor het gebied als geheel en voor nieuwe gebouwen. Daarbij is gebruik gemaakt van BREEAM-systematiek. De planregels schrijven certificering tot een bepaald niveau voor.

Bedrijventerrein Agriport A7 nabij Amsterdam

Bijlagen

Bijlage 1 De Crisis- en herstelwet en haar toepassing

1.1
De onderdelen van de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw) zorgt sinds 31 maart 2010 voor versnelling en vernieuwing in de ruimtelijke planontwikkeling en de bouw. De Chw is tot stand gekomen in een periode van economische en financiële crisis. De Chw bevat mogelijkheden om ruimtelijke projecten vlot te trekken, procedures te versnellen en geeft stimulansen aan duurzame innovaties. De Chw bestaat uit een hoofdstuk voor bestuursprocesrecht en milieueffectrapportage (Hoofdstuk 1) en heeft een hoofdstuk met bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2). Daarnaast heeft de Chw een aantal permanente wijzigingen aangebracht in bestaande wetten (hoofdstuk 3). Na het in werking treden is de Chw stapsgewijs (in tranches) ingevuld met het Besluit uitvoering Chw. Ook is de wet aangevuld en aangepast. Zo is bijvoorbeeld in 2013 de einddatum uit de wet geschrapt, zodat de Chw voor onbepaalde tijd geldt.

Hoofdstuk 1: Bestuursprocesrecht en milieueffectrapportage
hoofdstuk 1 van de Chw bevat uitzonderingen op de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Die uitzonderingen moeten er voor zorgen dat er minder beroepsprocedures van ruimtelijke projecten zijn en dat ze sneller verlopen. Een deel van de bepalingen is in 2013 van de Chw overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht. Samengevat zijn de resterende onderdelen van Hoofdstuk 1:

- Decentrale overheden kunnen niet in beroep gaan tegen een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan (artikel 1.4. Chw).
- De administratieve rechter doet uitspraak binnen 6 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn (artikel 1.6 Chw, 4e lid) of hij doet een tussenuitspraak met een verlenging van nog eens 6 maanden als sprake is van de zogenoemde bestuurlijke lus (artikel 1.7 Chw) of van prejudiciële vragen (art 1.8 Chw).
- Pro forma beroep, een beroepsschrift dat pas na verloop van de beroepstermijn wordt aangevuld met inhoudelijke argumenten, is niet mogelijk (artikel 1.6 2e lid Chw). Ook kunnen na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (artikel 1.6a Chw).
- Onderzoek hoeft niet opnieuw te worden gedaan als dat onderzoek nogmaals gebruikt wordt om een vernietigd besluit te herstellen (artikel 1.10 Chw).

Deze vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht is van toepassing op:

- In Bijlage I van de Chw (met aanvulling in de Amvb 1e, 4e, 6e en 7e tranche) benoemde categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten.

- In Bijlage II van de Chw (aangevuld in Amvb 1e t/m 11e tranche[12]) met naam opgenomen projecten.
- De bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw: ontwikkelingsgebieden (Afdeling 1), de versnelde uitvoering van bouwprojecten (Afdeling 6) en de lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (Afdeling 7).

Daarnaast kunnen de projecten die zijn opgenomen in Bijlage II Chw en de projecten van Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 (lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis) gebruik maken van een verlichting van de m.e.r.-procedure. Deze verlichting houdt in dat voor een project-m.e.r. geen onderzoek naar alternatieven hoeft plaats te vinden en dat de verplichting om advies te vragen aan de Commissie voor de milieueffectrapportage vervalt. Vanwege een nieuwe EU Richtlijn vervalt de vrijstelling van alternatievenonderzoek uiterlijk in mei 2017.

Hoofdstuk 2: Bijzondere voorzieningen

in Hoofdstuk 2 van de Chw staan de regels voor de 'bijzondere voorzieningen'. Het gaat om enkele uitgeschreven vernieuwende procedures voor ruimtelijke besluiten en om ruimte voor duurzame innovatieve experimenten, waarbij de aanvrager zelf een voorstel kan doen voor de aard van het experiment.
De bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw bestaan samengevat uit:

Afdeling 1: ontwikkelingsgebieden

Een regeling om met de vaststelling van een bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw (of provinciaal inpassingsplan-plus) de milieugebruiksruimte in het plangebied te herverdelen en tijdelijk af te wijken van een milieunorm. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst de ontwikkelingsgebieden aan bij Amvb. In de ontwikkelingsgebieden is volgens artikel 2.3 Chw afwijking mogelijk van bij Amvb aangegeven wetten, mits uiterlijk na 10 jaar na vaststelling van het plan alsnog wordt voldaan aan de gestelde milieukwaliteitsnormen. In de 3e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn (niet limitatief) de volgende wetten opgenomen: Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet ammoniak en veehouderij, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet geurhinder en veehouderij, Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet milieubeheer.

Afdeling 2: duurzame innovatieve experimenten

De regeling van Afdeling 2 staat toe om van specifiek aangegeven wettelijke bepalingen af te wijken. De experimenten worden aangewezen bij Amvb. Voor de projecten van Afdeling 2 is volgens artikel 2.4 Chw afwijking mogelijk van het bepaalde bij of krachtens de Elektriciteitswet, Warmtewet, Waterwet (met uitzondering van het onderdeel waterveiligheid), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet ammoniak en veehouderij, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet geurhinder en veehouderij, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2, Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet.

Afdeling 3

De tijdelijke regeling voor radarzonering is inmiddels vervallen

Afdeling 4

Niet ingevuld

Afdeling 5

Een regeling voor de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen. Deze regeling is vervallen met het in werking treden van een daartoe strekkende wijziging van de Leegstandswet op 1 juli 2013.

Afdeling 6: projectuitvoeringsbesluit

Versnelde uitvoering van bouwprojecten: woningen en bij Amvb aangegeven categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis (zie Amvb 3e tranche). Voor deze projecten volstaat één projectuitvoeringsbesluit.

Afdeling 7: Lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis

Deze regeling geeft aan dat een brede verkenning voor de gebiedsontwikkeling moet uitmonden in een structuurvisie, waarmee alle betrokken overheden uitdrukkelijk moeten instemmen. Aan de realisatie werken alle betrokken overheden samen in een projectcommissie. Bij de realisatie wordt gebruik gemaakt van de coördinatieregeling Wro, voor de bundeling van de ruimtelijke toestemming en de uitvoeringsbesluiten
De minister van IenM wijst de projecten met nationale betekenis aan bij algemene maatregel van bestuur. De projecten vallen onder de regels voor bestuursrechtelijke versnelling, inclusief de verlichting van de m.e.r.-procedure van Hoofdstuk 1 Chw.

Hoofdstuk 3: Permanente wijzigingen

hoofdstuk 3 van de Chw bevat een aantal permanente wijzigingen van bestaande wetten, zoals de rol van de provincies bij de realisatie van windmolenparken, de procedures voor onteigening, de bevoegdheden om maatregelen te treffen voor de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en tal van andere aanpassingen.
Dit Hoofdstuk heeft praktische betekenis meer; de wijzigingen zijn opgenomen in de daarvoor bestemde wetten.

Quick wins

Op 25 april 2013 zijn enkele quick wins aan de wet toegevoegd die algemene werking hebben zoals:

- De houdbaarheid van onderzoeksgegevens is in ieder geval 2 jaar.
- De regeling voor tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan is verruimd. De procedure is van 26 naar 8 weken teruggebracht en de periode is verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit onderdeel treedt in werking als de uitvoeringsbesluiten zijn genomen.

[12] De 11e tranche van het Besluit uitvoering Chw is bij afsluiting van dit rapport nog niet in werking getreden.

Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer met grote meerderheid het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aangenomen en ook de Eerste Kamer heeft met een ruime meerderheid op 22 maart 2016 ingestemd met de wet. Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2019 in werking. Door de Omgevingswet wordt het wettelijke kader voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker en de ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht maakt het mogelijk om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken. De Omgevingswet leidt tot meer bestuurlijke afwegingsruimte en tot het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Onderwerpen die in de nieuwe wet worden geregeld verdwijnen uit de bestaande wetgeving, daartoe worden (delen van) bestaande wetten, waaronder de Chw, ingetrokken. De invulling van de Omgevingswet vindt plaats met een aantal Algemene maatregelen van bestuur. De AMvB's zijn per 1 juli 2016 in consultatie gegaan en worden tegelijkertijd voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

De Omgevingswet wordt ontwikkeld door een interdepartementale programmadirectie 'Eenvoudig Beter'. Onder dit programma valt ook de uitvoering van de Crisis- en herstelwet (Chw). De ervaringen met de Chw zijn benut bij het opstellen van de nieuwe Omgevingswet.

Reparatie besluit uitvoering Chw – 13e tranche

In paragraaf 3.1. van deze Voortgangsrapportage staat beschreven dat in de beroepszaken tegen het bestemmingsplan verbrede reikwijdte 'Spoorzone' in de gemeente Culemborg en het Noord-Brabantse provinciale inpassingsplan verbrede reikwijdte 'Logistiek Park Moerdijk' een wetstechnische fout aan het licht is gekomen bij de aanwijzing van beide projecten tot duurzaam innovatief experiment. Bij de aanwijzing tot duurzaam innovatief experiment conform artikel 2.4 Chw is niet bepaald gedurende welke tijd in het experiment mag worden afgeweken van de wet- en regelgeving. Daarmee is niet voldaan aan artikel 2.4, lid 3b Chw waarin staat dat wordt bepaald 'de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking of afwijkingen'.

Deze zelfde wetstechnische fout is ook gemaakt bij de aanwijzing van tal van andere duurzame innovatieve experimenten. In de 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw (voorpublicatie 29 maart 2016) vindt een correctie plaats voor alle eerder conform artikel 2.4. Chw aangewezen duurzame innovatieve experimenten. Kort voor de afronding van deze Voortgangsrapportage is de 13e tranche op 5 juli 2016 in werking getreden.

In deze 13e tranche vindt ook een harmonisatie plaats van alle termijnen én wordt voor de duidelijkheid niet de termijn zelf genoemd, maar de concrete einddatum die aangeeft tot welk moment het experiment geldt. Voor het goede begrip, de datum geeft het uiterste moment aan waarop het besluit moet zijn genomen waarbij gebruik wordt gemaakt van de experimenteerruimte (de afwijking van een wet). Het betreffende besluit zal ook na die datum nog zijn geldigheid behouden. Als voorbeeld: de vaststelling van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte moet voor de in het Besluit uitvoering Chw genoemde uiterste datum plaatsvinden; het vastgestelde plan heeft –afhankelijk van de bepaling in het plan- tot mogelijk 20 jaar na vaststelling geldigheid.

Geharmoniseerde termijnen

De 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw bevat vaste termijnen voor duurzame innovatieve experimenten (artikel 2.4.):

- Voor het vaststellen van een experimenteel bestemmingsplan, inpassingsplan, visie of verordening: vijf jaar
- Voor innovatieve (bouw)technieken: tien jaar
- Voor experimenten met vergunningverlening: vijftien jaar
- Voor experimenten die zien op de realisatie van woningbouw: vijftien jaar

De reparatie in de 13e tranche is -met terugwerkende kracht- ook van toepassing op de experimenten die al tot een besluit hebben geleid. Aangezien de inhoud van de experimenten niet wordt geraakt, lijkt deze reparatie met terugwerkende kracht voor niemand nadelig te zijn. Deze regeling in de 13e tranche biedt volledige rechtszekerheid over de geldigheid van al genomen besluiten die gebruik maken van artikel 2.4. Chw.

1.2
De toepassing van de Chw

Lopende projecten en bijzondere voorzieningen in de 1e tot en met 10e tranche

De projecten en besluiten waar de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw (Hoofdstuk 1) op van toepassing is, zijn deels aangewezen in de wet zelf en verder bij Algemene maatregel van bestuur. De aanwijzing vindt plaats in het Besluit uitvoering Chw. Ongeveer twee keer per jaar vindt een aanvulling plaats in wat wordt genoemd 'tranches'. De 1e tot en met 10e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn in werking.

De bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw zijn van toepassing op een aantal categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Deze categorieën zijn benoemd in Bijlage I Chw en aangevuld in het Besluit uitvoering Chw. De aantallen besluiten over ruimtelijke en infrastructurele projecten, die onder deze Bijlage I vallen, zijn niet precies bekend. Zoals in paragraaf 2.1 van deze Voortgangsrapportage staat zal het gemiddeld om omstreeks 50 besluiten per maand gaan. Daarnaast wijst Bijlage II Chw een aantal projecten op naam aan, waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw ook van toepassing zijn. Zoals het onderstaande overzicht aangeeft wordt deze lijst regelmatig aangevuld in het Besluit uitvoering Chw.

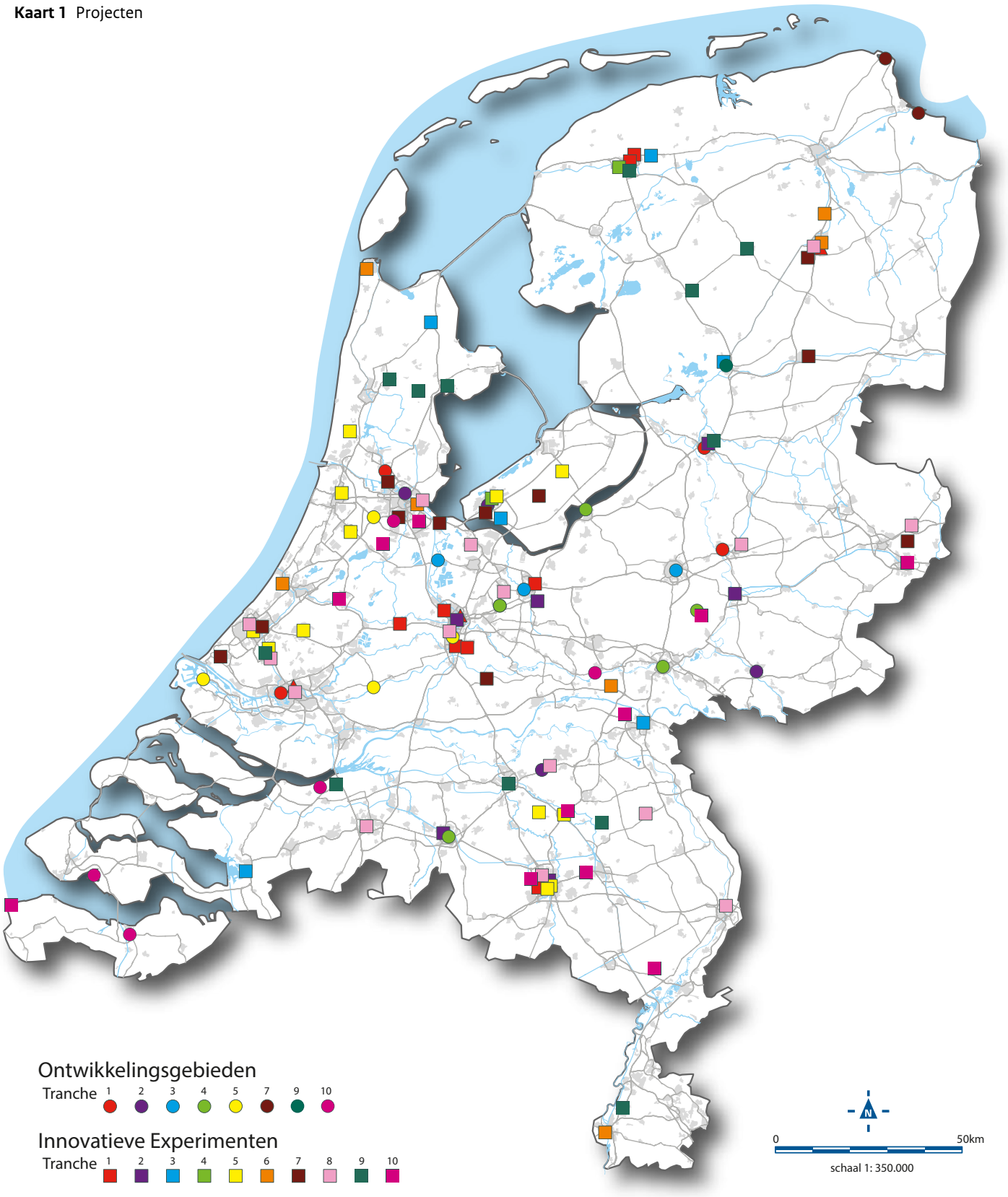
In het Besluit uitvoering Chw zijn ook de bijzondere voorzieningen aangewezen uit Hoofdstuk 2 Chw: ontwikkelingsgebieden (Afdeling 1), duurzame innovatie experimenten (Afdeling 2) en lokale projecten met nationale betekenis (Afdeling 7). Het projectuitvoeringsbesluit (Afdeling 6) kan worden toegepast zonder aanwijzing. De projecten van Afdeling 1,2 en 7 zijn opgenomen in Tabel Bijlage 1.1 en aangegeven op Kaart 1.

Tabel Bijlage 1.1 Projecten en besluiten waarop de Chw van toepassing is (1e t/m 10e tranche Besluit uitvoering Chw)

			AMvB – tranche										
	Totaal	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**	**Kennis-geving**
Bijlage I													
Categorieën ruimtelijke en Infrastructurele projecten	onbekend												
Bijlage II (incl. AMvB I en II)													
A Nota Ruimte	29	28		1									
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling	37			6	2	8	1	2	11	7			
B Bodembescherming en bodemenergie	2	2											
C Waterstaatswerken	2	1										1	
D Luchthavens	3	3											
E Wegenprojecten	19	14	1			1				1	2		
F Bruggen	14	14											
G Spoorwegen	6	5				1							
Ga Lightrailverbindingen	1				1								
H Vaarwegen, sluizen, havens	4	3								1			
Totaal bijlage II	117	70	1	7	3	10	1	2	11	9	2	1	
Hoofdstuk 2 Chw (AMvB I en II)													
afd. 1 Ontwikkelingsgebieden	29		4	5	4	4	4		1		1	6	
afd. 2 Duurzame innovatieve experimenten	94		9	6	7	2	13	8	11	15	12	11	
afd. 6 Versnelde uitvoering van (woning) bouwprojecten*	21												21
afd. 7 lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	3		3										
Totaal Hfdst 2	147		16	11	11	6	17	8	12	15	13	17	21
Totaal	**264**	**70**	**17**	**18**	**14**	**16**	**18**	**10**	**23**	**24**	**15**	**18**	**21**

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

Kaart 1 Projecten



Aanwijzing van bijzondere voorzieningen in de 11e, 12e en 14e tranche

Voor een groot aantal bijzondere voorzieningen is de aanwijzing in procedure. Het gaat in totaal om 69 bijzondere voorzieningen in drie verschillende tranches van het Besluit uitvoering Chw. De vaststelling van de 11e (voorpublicatie 24 juni 2015) en 12e tranche (voorpublicatie 18 november 2015) is opgeschort vanwege een eerder gemaakte wetstechnische fout in het Besluit uitvoering Chw (zie paragraaf 3.1). De reparatie heeft inmiddels plaatsgevonden in de 13e tranche van het Besluit uitvoering Chw (zie bijlage 1.1). Kort nadat deze tranche van kracht is zullen ook de 11e en 12e tranche in werking kunnen treden. De voorpublicatie van de 14e tranche dateert van 26 mei 2016. De Tabel Bijlage 1.2 geeft een overzicht van de bijzondere voorzieningen in de 11e, 12e en 14e tranche.

Tabel Bijlage 1.2 Bijzondere voorzieningen: aanwijzing in procedure (stand mei 2016)

	11e tranche	12e trache	14e tranche	Totaal
Ontwikkelingsgebieden		• Nijkerk: Havenkom Nijkerk • Stichtse Vecht: Het Kwadrant	• Amsterdam, Haven-Stad • Beverwijk, Dorp Wijk aan Zee • Maastricht, ENCI-terrein • Urk, Schokkerhoek en bedrijventerrein	12e tr 2 14e tr 4 Totaal 6
Duurzaam innovatief experiment: bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor een deel van het grondgebied	• Apeldoorn, Binnenstad Apeldoorn • Bergen op Zoom, Landschapspark Bergse Heide • Boekel, Buitengebied Boekel • Borsele, Buitengebied Borsele • Heeze-Leende, • Locatieontwikkeling De Bulders • Helmond, Brandevoort-Noord • Oudewater, Binnenstad Oudewater • Rijssen-Holten,Buitengebied Rijssen-Holten • Steenwijkerland, Buitengebied Steenwijkerland • Súdwest-Fryslân, Centrum Sneek • Zundert, Business Centre Treeport	• Appingedam, Aardbevingsbestendig bestemmingsplan • Best, Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik • Delft, The Green Village • Edam-Volendam, Lange Weeren • Giessenlanden, Bedrijventerrein Betonson • Gorinchem, Bedrijventerrein Groote Haar • Hollands Kroon, Agriport • Maastricht, Transformatie ENCI-terrein en mergelgroeve • Meppel, Transformatiegebied Noordelijke Stadsentree • Nederweert, Buitengebied in balans • Nijmegen, Groene Delta van Nijmegen • Ridderkerk, Bedrijventerrein Donkersloot • Wageningen,Binnenstad Wageningen • Zoeterwoude, Landelijk gebied Zoeterwoude	• Amsterdam, Haven-Stad • Best, Brainport Park • Beverwijk, Dorp Wijk aan Zee Brielle, Buitengebied • Westvoorne Buitengebied • Katwijk, Projectlocatie Valkenburg* • Lansingerland, Hoefweg-Zuid Maassluis, Bedrijventerrein De Kade • Nieuwegein, Rijnhuizen • Nijmegen, Campusterrein Nijmegen-Radboud • Noordwijkerhout, Bavo-terrein • Overbetuwe, De Pas • Wassenaar, Havenkanaal • Zutphen / Landelijk gebied	11e tr 11 12e tr 14 14e tr 14 Totaal 39
Duurzaam innovatief experiment: bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied	• Gemeente Stadskanaal • Gemeente Veere	• Gemeente Kampen • Gemeente Lopik • Gemeente Peel en Maas	• Gemeente Berg en dal • Gemeente Dalfsen • Gemeente Heerlen • Gemeente Utrecht • Gemeente Urk • Gemeente Zeist	11e tr 2 12e tr 3 14e tr 6 Totaal 11
Duurzaam innovatief experiment: Nieuwe technieken, duurzaam bouwen, minder regels en procedures	• Bergen op Zoom, Apart aanvragen van de bouw- en milieuvergunning • Provincie Groningen, Voorlopige bestemming voor het oprichten van windturbines, • Rotterdam, Private kwaliteitsborging door de architect	• Delft, The Green Village • Nederweert, Zorgvuldige veehouderij • Peel en Maas, Duurzame wijk Giel Peetershof • Peel en Maas, IJsverwarming, afwijken vergunningsplicht • Peel en Maas, Zonnecollectoren • Zaltbommel, Maasdriel en waterschap Rivierenland, collectieve zuivering restwater	• Hulst, van technische eisen uit het Bouwbesluit 2012 kan worden afgeweken • Hulst, vereenvoudigde bouwtoets • Peel en Maas, afwijkende energieprestatiecoëfficiënt • Vlagtwedde, Ecodorp	11e tr 3 12e tr 6 14e tr 4 Totaal 13
Totaal	16	25	28	69

* Katwijk, wordt in verband met de toevoeging aan artikel 7c uit het experiment met een verlengde planperiode (artikel 7b) gehaald

Bijlage 2 Ontwikkelingen in de toepassing van het bestuursprocesrecht

2.1 Aantallen beroepszaken

Kenniscentrum InfoMil heeft geregistreerd dat in de periode 2010-2015 de Raad van State in 367 zaken uitspraak heeft gedaan over besluiten die vallen onder de Hoofdstukken 1 en 2 van de Chw. Dit betreft in 88% (323) van de gevallen uitspraken in hoofdzaken en in 12% (44) voorlopige voorzieningen. tabel 1 laat zien dat het aantal uitspraken in hoofdzaken en in voorlopige voorzieningen vanaf het in werking treden van de Chw tot 2012 snel is toegenomen en daarna in latere jaren is teruggelopen. In 2015 is het aantal beroepszaken, waarin de uitspraak gebaseerd is op hoofdstuk één van de Chw nog maar een kwart van de piek in 2012. Doordat het aantal rechtsregels binnen de Chw is afgenomen, speelt de Chw telkens minder vaak een rol bij de inhoudelijke beoordeling. Ook wordt de toepassing van de Chw steeds minder ter discussie gesteld. Dat dit niet het geval is en er zelfs sprake is van een forse afname is te verklaren doordat op 1 januari 2013 artikel 1.5 van de Chw (passeren van gebreken) en artikel 1.9 van de Chw (relativiteitsbeginsel) uit de Chw zijn gehaald en opgenomen zijn in de Awb (artikel 6:22 Awb passeren van gebreken; artikel 8:69 Awb, relativiteitsbeginsel). Deze rechtsregels hebben vanaf dat moment generieke werking gekregen en zijn niet meer exclusief van toepassing op besluiten die vallen onder de werking van de Chw. In 2013 wordt het effect op het aantal uitspraken al zichtbaar, in latere jaren wordt de afname nog duidelijker.

Verreweg het grootste deel (67%) van de uitspraken waarin sprake is van beroep in één instantie betreft bestemmingsplannen, met op de tweede plaats de inpassingsplannen en daarna Tracébesluiten en besluiten over de toepassing van de hogere waarden op basis van de Wet geluidhinder (zie Tabel Bijlage 2.2). Deze verdeling kent slechts kleine variaties over de jaren heen. Tabel bijlage 2.3 geeft de beroepszaken waarin ter discussie was of een projecten al dan niet valt onder Bijlage I Chw. In beide overzichten is de teruggang in het absolute aantal uitspraken op basis van de bepalingen in de Chw zichtbaar, zoals hiervoor is aangeduid.

Tabel Bijlage 2.1 Uitspraken van de Raad van State waarin de uitspraak gebaseerd is op Hoofdstuk 1 van de Chw *(bron: Kenniscentrum InfoMil).*

Uitspraken	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Voorlopige voorziening	7	19	9	3	1	5	44
Hoofdzaak	6	60	111	84	38	24	323
Totaal	13	79	120	87	39	29	367

Tabel Bijlage 2.2 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken én beroep in één instantie onder de Chw, ingedeeld naar type besluit *(bron: Kenniscentrum InfoMil).*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Bestemmingsplan	1	27	65	57	23	12	185
Gebiedsontwikkelingsplan	0	0	1	0	1	0	2
Inpassingsplan	0	8	8	3	3	3	25
Tracébesluit/ wegaanpassing	2	6	5	1	2	4	20
Hogere waarde Wet geluidhinder	0	4	5	5	0	1	15
Besluit Natuurbeschermingswet	0	1	1	0	0	0	2
Coördinatie	0	1	3	4	2	1	11
Besluit Waterwet	0	0	3	2	2	1	8
Overig	1	2	1	2	2	0	8
Totaal	4	49	92	74	35	22	276

Tabel Bijlage 2.3. Overzicht met zaken waar een project uit Bijlage I Chw ter discussie stond: Chw wel / niet van toepassing *(bron Kenniscentrum InfoMil).*

Bijlage I Chw van toepassing	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal	Percentage
Cat. 1. duurzame energie	0	2	1	2	1	0	6	10%
Cat. 2. gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal of nationaal belang	0	2	0	0	0	0	2	3%
Cat. 3. gebiedsontwikkeling en werken van lokaal of regionaal belang	0	10	11	8	7	3	39	64%
Cat. 5. Hoofdwegen	0	3	0	0	0	1	4	7%
Cat. 6. Luchthavens	0	0	1	1	0	0	2	3%
Cat. 7. Natuur, water en waterstaatswerken	0	1	1	0	2	1	5	8%
Cat. 8. Spoorwegen	0	0	0	1	0	0	1	2%
Cat. 10. Verduurzaming landbouw	0	0	0	1	0	0	1	2%
Cat. 12. transformatie van kantoren en industriële gebouwen	0	0	0	0	0	1	1	2%
Totaal	0	18	14	13	10	6	61	100%

2.2
Chw-bepalingen in de beroepszaken

Naast het toepassingsbereik van de Chw (artikel 1.1) zijn de artikelen die de procedurele voordelen regelen in veel beroepszaken onderdeel van het geschil. Tabel Bijlage 2.4 geeft de verdeling weer van de verschillende artikelen uit de Chw als onderdeel van het geschil bij de uitspraken van de Raad van State. Sinds 1 januari 2013 artikel 1.5 en 1.9 uit de Chw zijn gehaald en opgenomen zijn in de Awb (ligt het zwaartepunt bij artikel 1.6a, geen aanvulling van beroepsgronden. Het betreft 72% van de nog maar 22 beroepsgronden in 2015. Bij deze getallen moet worden gerealiseerd dat bij een beroepszaak verschillende beroepsgronden aan de orde kunnen zijn.

Tabel Bijlage 2.4 Toepassing van Hoofdstuk 1 Chw als onderdeel van het geschil in uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken (2010-2014).

Uitspraken per artikel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
1.4 Inperking beroep decentrale overheid	0	4	8	3	1	1	17
1.5 Passeren gebreken	0	4	18	12	0	0	34
1.6 Versnelde behandeling beroep + geen pro forma beroep	2	7	4	3	6	4	26
1.6a Geen aanvulling beroepsgronden	1	9	20	12	16	16	74
1.7 Termijnen beroep bij tussenuitspraak	0	0	1	0	0	0	1
1.9 Relativiteitsbeginsel	1	30	56	40	3	0	130
1.10 Hergebruik	0	0	0	0	0	0	0
1.11 Versobering m.e.r.-procedure	0	3	0	0	1	1	4

2.3
Jurisprudentie

De uitspraken in beroepen over besluiten die vallen onder de bepalingen van de Chw zijn bijgehouden door Kenniscentrum InfoMil. Onderstaand zijn de voornaamste jurisprudentielijnen van de Raad van State weergegeven vanaf het moment van inwerkingtreding van de Chw. Het overzicht is niet uitputtend. Zo besteedt dit overzicht, nu de Chw al geruime tijd in werking is, geen aandacht meer aan de jurisprudentie gericht op het overgangsrecht. Daarnaast is bij de selectie van de uitspraken ook rekening gehouden met wat voor de doelgroep van Kenniscentrum InfoMil (decentrale overheden) interessant kan zijn. De weergave volgt de belangrijkste bepalingen en onderdelen van de Chw.

Beroep decentrale overheid (art. 1.4 Chw)

De Chw staat niet toe dat decentrale overheden in beroep gaan tegen een besluit van een andere overheid (artikel 1.4 Chw). Deze bepaling is sinds 25 april 2013 aangepast, waardoor decentrale overheden wel tegen besluiten van elkaar in beroep mogen gaan, maar niet tegen een besluit van een tot een centrale overheid behorend bestuursorgaan.

- Artikel 1.4 Chw is volgens de Raad van State niet in strijd met verschillende Europese verdragen (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Handvest inzake lokale autonomie, Verdrag van Aarhus en de m.e.r.-richtlijn)[13].
- Recreatieschappen of streekraden die door gemeenten of provincies zijn ingesteld vallen onder artikel 1.4 Chw en kunnen geen beroep instellen[14].
- Ook als de gemeente als grondeigenaar is vormt artikel 1.4 Chw een expliciete uitzondering op het beroepsrecht van belanghebbenden[15].
- Artikel 1.4 Chw staat in de weg dat een gemeente als partij op grond van artikel 8:26, eerste lid, Awb aan het geding deelneemt[16].

Geen pro formaberoep en termijnen rechter (art. 1.6 Chw)

Artikel 1.6, tweede lid, regelt dat pro formaberoep niet mogelijk is. Een beroepsschrift dat pas na verloop van de beroepstermijn wordt aangevuld met inhoudelijke argumenten is niet ontvankelijk.

- De Raad van State vindt dat dit artikel het recht op toegang tot de rechter in de kern niet aantast[17].
- Art.16 Chw is niet in strijd met Europese verdragen (EVRM, EU-handvest, Verdrag van Aarhus, m.e.r.-richtlijn)[18].
- Art. 1.6 Chw maakt het niet onmogelijk om beroep in te stellen Het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt niet geschonden[19].
- Als in de kennisgeving niet vermeld is dat de Chw van toepassing is (verplicht op basis artikel 11 Besluit Uitvoerig Chw) dan mogen belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld. De Raad van State geeft dan aan belanghebbenden de gelegenheid om het pro formaberoep alsnog aan te vullen met inhoudelijke beroepsgronden. Dit geldt ook bij de rechtsmiddelenverwijzing van de Rechtbank[20]. Daarbij merkt de Raad van State standaard op dat dit anders ligt als aannemelijk is dat de belanghebbende wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van het beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd. Het enkele feit dat de appellant zich laat bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener maakt niet dat de belanghebbende wist of had kunnen weten dat de Chw van toepassing was[21].

Artikel 1.6, vierde lid regelt dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Het verstrijken van de bedoelde termijn brengt niet met zich dat de Afdeling niet langer bevoegd is om uitspraak te doen op de beroepen[22].

Geen aanvulling gronden mogelijk (art. 1.6a Chw)

In artikel 1.6a is geregeld dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Raad van State past dit zeer geregeld toe.

- Art 1.6a Chw is niet in strijd met Europese verdragen (EVRM, Handvest inzake lokale autonomie en het Verdrag van Aarhus)[23].
- Art. 1.6a Chw maakt het niet onmogelijk om beroep in te stellen Het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt niet geschonden[24]
- Een nadere onderbouwing en motivering van bestaande beroepsgronden uit het beroepsschrift (gestuurd na afloop van de beroepstermijn) blijft ondanks artikel 1.6a nog steeds mogelijk[25].
- Is in het besluit of de kennisgeving niet vermeld dat de Chw van toepassing is, dan worden belanghebbenden (net als bij het pro formaberoep) daardoor niet benadeeld[26]. Later ingediende beroepsgronden worden dan gewoon meegenomen. Dit is slechts

[13] O.a. ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201105967/1/R1, ABRvS, 7 december 2011 nr. 201107071/1/H1
[14] O.a. ABRvS, 10 december 2014, nr. 201110075/4/R4 en 201201853/3/R4, ABRvS, 5 juni 2013, nr. 201210308/1/R1, ABRvS, 7 november 2012, 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4
[15] ABRvS, 8 februari 2012, nr. 201100875/1/R2
[16] ABRvS, 22 februari 2012, nr. 201109132/1/A2
[17] O.a. ABRvS, 14 december 2011, nr. 201106769 en ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2
[18] ABRvS, 12 november 2014, nr. 201402491/1/R6, ABRvS, 20 augustus 2014, nr. 201306769/1/R6, ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201105967/1/R1 en ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2
[19] ABRvS, 5 augustus 2015, nr. 201409071/1/R6
[20] ABRvS, 6 augustus 2014, nr. 201400079/1/A1, 201400081/1/A1, 201400083/1/A1, 201400085/1/A1
[21] O.a. ABRvS, 12 juni 2013, nr. 201110216/1/T1/R4, ABRvS, 5 december 2012, nr. 201107432/3/R3
[22] ABRvS, 24 juni 2015, nr. 201402270/1/R6
[23] O.a. ABRvS, 23 september 2015, nr. 201406327/1/R2, ABRvS, 12 november 2014, nr. 201402491/1/R6, ABRvS, 20 augustus 2014, nr. 201306769/1/R6
[24] ABRvS, 5 augustus 2015, nr. 201409071/1/R6
[25] O.a. ABRvS, 5 november 2014, nr. 2014003873/1/R6, ABRvS, 10 oktober 2012, nr. 201201329/1/R4, ABRvS, 15 februari 2012, nr. 201102546/1/T1/R4
[26] O.a. ABRvS, 29 januari 2014, nr. 201303446/1/R1, ABRvS, 25 april 2012, nr. 201111008/1/A2

anders, zo geeft de Raad van State aan, indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.

Versobering m.e.r.-procedure (art. 1.11 Chw)

Op basis van artikel 1.11 is voor projecten uit Bijlage II de m.e.r.-procedure voor een milieueffectrapport op twee punten vereenvoudigd: 1) geen verplichte alternatieven en 2) geen verplichte advisering van de Commissie voor de milieueffectrapportage.
In 2014 is een eerste inhoudelijke uitspraak geweest in relatie met dit artikel.

- Als er sprake is van een lang besluitvormingsproces, waarbij de uiteindelijke locatiekeuze volgt uit diverse onderzoeken en beleidsstukken (waaronder gemeentelijke en provinciale structuurvisies) is er voorafgaand aan het inpassingsplan een toereikend alternatievenonderzoek gedaan dat voldoet aan de eisen van artikel 7.23 Wm. Hierdoor wordt niet toegekomen aan de vraag of art 1.11 Chw in strijd is met de m.e.r.-richtlijn[27].

Bijlage I Chw

Om onder de bestuursrechtelijke voorzieningen van de Chw te vallen hoeft het bevoegd gezag niet aan te tonen dat het project van maatschappelijk, economisch en/of regionaal belang is. Het volstaat dat het besluit betrekking heeft op in de Chw genoemde categorieën van projecten, zoals opgenomen in bijlage I of een project is uit bijlage II Chw[28].

Categorie 1.2 (tot 5 juli 2013 categorie 1.1) Windturbines

De verwijzing naar artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 beperkt zich tot de omvang van de productie-installatie (ten minste 5, maar niet meer dan 100 Mw). De voorwaarden betreffende de bevoegdheid zijn in het kader van de vraag of de Chw van toepassing is niet relevant[29].
Categorie 1.6 (tot 5-07-13 cat. 1.5) ruimtelijke en infrastructurele projecten t.b.v. het leveren van duurzame energie
Een bestemmingsplan dat een rejectvergassingsinstallatie mogelijk maakt valt onder deze categorie[30]. De thermische energie die vrijkomt uit de verwerking van rejects wordt duurzaam hergebruikt en geleverd ten behoeve van het eigen productieproces.

Categorie 2.1 Provinciale inpassingsplannen

Ook een Besluit hogere waarde op grond van de Wgh valt onder de bepalingen van de Chw nu dit besluit nodig is ter verwezenlijking van een project waarvoor een provinciaal inpassingsplan is vastgesteld[31].

Categorie 3.1 Planologisch realiseren van meer dan 11 woningen en de herstructurering van woon- of werkgebieden

- Bepalend is of het plan voorziet in meer dan 11 woningen. Daarbij is het niet relevant of het plan bijvoorbeeld betrekking heeft op een binnenstedelijke vernieuwing[32] of dat geen spoedeisend belang aanwezig is om het plan te realiseren[33].
- Een bestemmingsplan dat woningbouw toelaat via een uitwerkingsplicht valt niet onder de Chw[34]. De uitwerking zelf (mits meer dan 11 woningen) overigens wel.
- Een monumentenvergunning voor een uitbreiding van een gemeentehuis valt onder de bepalingen van de Chw nu deze uitbreiding valt onder een bouwplan waarmee meer dan 11 woningen worden gerealiseerd doordat de woningen en de uitbreiding fysiek met elkaar verbonden zijn en er dus één omgevingsvergunning bouwen nodig is en het ruimtelijk mogelijk is gemaakt met een bestemmingsplan afd. 3.1 Wro[35].
- Woon-zorgeenheden die bestaan uit een zit- en slaapkamer voor één persoon, waarin tevens een kleine keuken en een rolstoeltoegankelijke natte cel zijn voorzien, zijn woningen in de zin van categorie 3.1.Dat aan de bewoners van de woon-zorgeenheden ter plaatse ook zorg wordt geleverd, maakt dat niet anders[36].
- Een uitbreiding van een bestaande vestiging van een bedrijf of het realiseren van één nieuwe functie op een perceel kan niet worden aangemerkt als een planologische herstructurering van een woon- of werkgebied zoals bedoeld in cat. 3.1[37].
- Categorie. 3.4 Aanleg of wijziging van wegen
- Het bestemmingsplan voorziet onder meer in de aanleg van wegen, dus is de Chw van toepassing, daarbij is het niet van belang dat de wegen een ondergeschikt onderdeel vormen van het plan[38].
- Categorie 7.3
- Het werk behelst de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid van de Waterwet. Dit uitvoeringsbesluit valt dus onder de werking van de Chw, ook al is het projectplan nog niet vastgesteld. De uitvoering van het uitvoeringsbesluit moet immers in overeenstemming met het projectplan worden uitgevoerd[39].

Categorie 12.1

- Gebouwen die in het kader van tijdelijk beheer ter voorkoming van verpaupering worden gebruikt kunnen wel aangemerkt worden als langdurig leegstaande industriële gebouwen[40].

[27] ABRvS, 20 augustus 2014, nr. 201306769
[28] ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2
[29] ABRvS, 26 oktober 2011, nr. 201105225/1/H1
[30] ABRvS, 29 januari 2014, nr. 201206964/1/R4
[31] ABRvS, 9 november 2011, nr. 201008544/1/M2
[32] ABRvS, 30 mei 2012, nr. 201108729/1/R1
[33] ABRvS, 12 september 2012, nr. 201109896/1/R3
[34] ABRvS, 25 januari 2012, nr. 201004320/1/R4
[35] ABRvS, 18 juli 2012, nr. 201113488/1/A2
[36] ABRvS, 7 oktober 2015, nr. 201409847/1/A1
[37] O.a. ABRvS, 11 december 2013, nr. 201210814/1/A1, ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201107894/1/A1 en nr. 201107957/1/A1
[38] ABRvS, 10 juli 2013, nr. 201208101/1/R2
[39] ABRvS, 27 juni 2012, nr. 201200111/1/A1
[40] ABRvS, 23 december 2015, nr. 201505804/1/R6

Bijlage 3 Voortgang bijzondere voorzieningen

3.1 Ontwikkelingsgebieden

Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 Chw regelt de ontwikkelingsgebieden: gebieden waarvoor gemeenten een bestemmingsplan (voor provincies een inpassingsplan) met de 'plus' van de Chw kunnen vaststellen. De 'plus' bestaat uit de mogelijkheid de milieugebruiksruimte te herverdelen en tijdelijk af te wijken van een milieunorm. De ontwikkelingsgebieden worden aangewezen bij Amvb. Het instrumentarium is alleen beschikbaar voor stedelijk gebied.

De ontwikkelingsgebieden laten zich op basis van de inhoudelijke vraagstelling in drie groepen indelen:
- Gemengd woon-werkgebied – stedelijke herstructurering
- Gebied onder invloed van infrastructuur – spoorzones en gebieden rond weginfrastructuur
- Haven- en industriegebied

Tabel Bijlage 3.1 geeft de verdeling over deze drie groepen weer en de Tabellen Bijlage 3.2 - Bijlage 3.4 geven per groep informatie over de stand van zaken van de afzonderlijke projecten. Op peildatum mei 2016 is nog geen nieuw ontwikkelingsgebied toegevoegd. De aanwijzing van zes gebieden loopt (12e tranche en 14e tranche Besluit uitvoering Chw).

De overzichten laten zien dat in vergelijking met het vorige verslagjaar (2014-2015) in twee nieuwe gebieden het bestemmingsplan-plus van kracht is geworden. Bovendien zijn momenteel drie plannen in procedure tegen een plan vorig jaar. Het aantal plannen in voorbereiding is gedaald van elf naar zeven projecten. Nog steeds geldt voor ongeveer de helft van de aangewezen gebieden dat het instrument van het bestemmingsplan-plus achter de hand wordt gehouden of definitief niet meer gebruikt zal worden. Het beeld is als volgt:

Bestemmingsplan-plus van kracht

In 2012 was het bestemmingsplan-plus voor Nuland Oost (destijds gemeente Maasdonk, nu gemeente Den Bosch) onherroepelijk. De woningen, die dit bestemmingsplan mogelijk maakt, zijn in aanbouw. In 2014 is een gedeelte van het bestemmingsplan-plus voor het project Badhoevedorp in de gemeente Haarlemmermeer onherroepelijk geworden. Dit deel is in uitvoering en in voorbereiding is de hernieuwde procedure voor het vernietigde deel van het bestemmingsplan-plus Badhoevedorp in Haarlemmermeer. De partiële vernietiging had geen betrekking op de toepassing van de Chw. De bestemmingsplannen-plus voor het haven- en industriecomplex Rotterdam zijn in 2014 onherroepelijk geworden. Een aanvulling voor geluid wordt voorbereid. Dit verslagjaar zijn van kracht geworden het bestemmingsplan-plus Iseldoks in de gemeente Doetinchem en een bestemmingsplan voor de Clarissenhof, onderdeel van de spoorzone Tilburg (zie kader in paragraaf 3.2.).

Bestemmingsplan-plus in procedure

In procedure zijn het plan voor Soesterberg-Noord (zie paragraaf 4.3.) en twee Amsterdamse projecten (Havenstraatterrein en een deel van Zuidas Flanken).

Bestemmingsplan-plus in voorbereiding

Voor zeven ontwikkelingsgebieden is een bestemmingsplan-plus in voorbereiding. Het gaat om vijf van de zes projecten die betrekking hebben op een haven- en industriegebied (in de gemeenten Delfzijl & Eemsmond, Moerdijk, Terneuzen, Vlissingen & Borsele en Wageningen) en om twee stedelijke herstructureringen (Meppel – Noordelijke stadsentree, Zaanstad – Zaanstad-Midden). Van deze zeven plannen in voorbereiding is de verwachting dat drie projecten nog in 2016 met een ontwerp in procedure gaan, voor de overige vier projecten wordt dat 2017.

Bestemmingsplan-plus achter de hand

Een aantal projecten waar de ontwikkeling minder snel loopt dan verwacht, het deelgebied waar de 'plus' van de Chw het meest nodig is, nog niet aan snee komt of eerst ander instrumentarium wordt overwogen. Het gaat om projecten in Amersfoort (Kop van Isselt), Apeldoorn (Kanaalzone), Brummen (Centrum Eerbeek) en

Tabel Bijlage 3.1 Ontwikkelingsgebieden – jaar van aanwijzing tot ontwikkelingsgebied.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Gemengd woon-werkgebied	2	4	7	2		2	17
Gebied onder invloed van infrastructuur	2	2		1		1	6
Haven- en industriegebied				1	1	4	6
Totaal	4	6	7	4	1	7	29

Tabel Bijlage 3.2 Ontwikkelingsgebieden 'gemengd woon-werkgebied' (stand van zaken mei 2016)

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Rotterdam: Stadshavens	2010	BP+ achter de hand	BP+ achter de hand	-
Zaanstad: Zaanstad-Midden	2010	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	4e kwartaal 2016 ontwerp-BP+
Amsterdam: Buiksloterham	2011	Geen inzet BP+		-
Doetinchem: Iseldoks (voorheen Hamburgerbroek)	2011	BP+ in procedure	BP+ van kracht	Uitvoering
's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland-Oost	2011	BP+ van kracht		Uitvoering
Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord	2011	BP+ in voorbereiding	BP+ in procedure	Zomer 2016 vaststelling BP+
Amersfoort: Kop van Isselt	2012	BP+ achter de hand	BP+ achter de hand	-
Apeldoorn: Kanaalzone	2012	BP+ achter de hand	BP+ achter de hand	-
Arnhem: Oostelijk Centrumgebied	2012	Geen inzet BP+		-
Brummen: Centrumplan Eerbeek	2012	BP+ achter de hand	BP+ achter de hand	-
Harderwijk: Waterfront	2012	Geen inzet BP+		-
Stichtse Vecht: Vreeland-Oost	2012	Geen inzet BP+		-
Veghel: CHV-terrein	2012	Geen inzet BP+		Omgezet in BP verbrede reikwijdte
Krimpenerwaard (Bergambacht): Dijklaan	2013	BP+ achter de hand	Geen inzet BP+	-
Nieuwegein: Blokhoeve	2013	Geen inzet BP+		-
Meppel: Noordelijke Stadsentree	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	Eind 2017 vaststelling BP+
Amsterdam: Havenstraatterrein	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in procedure	Eind 2016 vaststelling BP+

BP+ = bestemmingsplan-plus

Tabel Bijlage 3.3 Ontwikkelingsgebieden 'gebied onder invloed van infrastructuur' (stand van zaken mei 2016)

Ontwikkelingsgebied 'Gebied onder invloed van infrastructuur'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Deventer: Spoorzone	2010	Geen inzet BP+		-
Zwolle: Spoorzone	2010	Geen inzet BP+		-
Almere: Centrum Weerwater	2011	BP+ in voorbereiding	geen inzet BP+	Omgezet in BP verbrede reikwijdte
Tilburg: Spoorzone	2012	BP+ achter de hand	BP+ van kracht / deels achter de hand	Uitvoering
Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum	2013	BP+ deels van kracht, deels vernietigd	BP+ deels van kracht, deels in procedure	Uitvoering en medio 2016 ontwerp BP+ (gebied Schuilhoeve)
Amsterdam: Zuidas Flanken	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in procedure	Medio 2016 vaststelling BP+

BP+ = bestemmingsplan-plus

Rotterdam (Stadshavens). Deze gemeenten houden het bestemmingsplan-plus achter de hand voor het geval zich toch een situatie voordoet, waar het instrument van pas kan komen. Dit gold ook voor de Spoorzone Tilburg. De gemeente heeft in het verslagjaar voor een deelgebied een bestemmingsplan-plus tot stand gebracht. Niet uitgesloten dat de Chw de komende jaren nog wordt gebruikt in andere deelgebieden.

Geen inzet van het bestemmingsplan-plus voorzien

In de vorige voortgangsrapportage was gemeld dat de projecten in Amsterdam (Buiksloterham), Harderwijk (Waterfront), Veghel (CHV-terrein), Deventer (Spoorzone), Arnhem (Oostelijk centrumgebied), Nieuwegein (Blokhoeve), Stichtse Vecht (Vreeland-Oost) en Zwolle (Spoorzone) alle zonder bestemmingsplan-plus tot ontwikkeling worden gebracht. In het verslagjaar is duidelijk geworden dat ook voor het project in de Krimpenerwaard - voorheen Bergambacht (Dijklaan) geen bestemmingsplan-plus zal worden voorbereid. Voor het CHV-terrein in Veghel is intussen een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte in voorbereiding genomen. Dit geldt ook voor het gebied Weerwater in de gemeente Almere.

In de lopende ontwikkelingsgebieden is het thema geluid het dominante milieuprobleem. Slechts in twee van de 29 aangewezen ontwikkelingsgebieden speelt geluid geen rol bij de benutting van het instrumentarium. Naast geur, luchtkwaliteit en externe veiligheid is de stikstofbelasting van Natura 2000 en de omgang met de programmatische aanpak stikstof als nieuw onderwerp in de haven- en industriegebieden naar voren gekomen. Bodemvervuiling speelt wel in diverse gebieden, maar is nooit de aanleiding voor een gemeente om te vragen tot aanwijzing als ontwikkelingsgebied. Tabel Bijlage 3.5 geeft het overzicht, verdeeld over de drie groepen van ontwikkelingsgebieden.

Tabel Bijlage 3.4 Ontwikkelingsgebieden 'haven- en industriegebied' (stand van zaken mei 2016)

Ontwikkelingsgebied 'Haven- en industriegebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Rotterdam: Havengebied	2013	BP+ van kracht, uitbreiding in voorbereiding	BP+ van kracht, uitbreiding in voorbereiding	Uitvoering en BP+ aanvullen met 'geluid'
Delfzijl, Eemsmond, provincie Groningen: haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven	2014	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	Eind 2017 vaststelling BP+
Moerdijk, provincie Noord-Brabant: Havengebied Moerdijk	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	Eind 2016 ontwerp inpassingsplan Geluid Haven- en Industrieterrein
Terneuzen: Kanaalzone	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	Medio 2017 vaststelling BP+
Vlissingen, Borsele en provincie Zeeland: Sloegebied	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	3e kwartaal 2016 ontwerp BP+
Wageningen: Rijnhaven-Costerweg	2015	BP+ in voorbereiding	BP+ in voorbereiding	2017 ontwerp BP+

BP+ = bestemmingsplan-plus

Tabel Bijlage 3.5 Milieuproblemen in de ontwikkelingsgebieden

Ontwikkelingsgebieden	Geluid	Geur	Lucht	Externe veiligheid	Natuur
Gemengd woon- en werkgebied	15	5	1	2	
Gebied onder invloed van infrastructuur	6				
Haven- en industriegebied	6	1		3	6
Totaal	27	6	1	5	6

3.2
Duurzame innovatieve experimenten

Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4.) van de Chw biedt ruimte om duurzame innovatieve experimenten uit te voeren die (net) niet passen binnen de reguliere wettelijke regels. Voorwaarde is dat het project innovatief is, bijdraagt aan duurzaamheid en aan het bestrijden van de economische crisis. Het project moet verder geen ongewenste gevolgen hebben voor mens en milieu en passen in het rijksbeleid. De minister van IenM wijst experimenten aan bij Algemene maatregel van bestuur. In het Besluit uitvoering Chw legt de minister precies vast van welke wettelijke regels het experiment mag afwijken, onder welke voorwaarden en/of welke vervangende regel geldt. De wetten waarvan kan worden afgeweken staan opgesomd in bijlage 1 van dit rapport.

Tabel Bijlage 3.6 Aantal duurzame innovatieve experimenten en het jaar van aanwijzing (en aanvullingen).

Duurzaam innovatief experiment	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Nieuwe technieken	1	3	4			1	9
Duurzaam bouwen	1	1	2			2	6
Minder regels en procedures	5	1	2	11	7	8	34
Experimenten verbrede reikwijdte*	1		1	10	21	12	45
Totaal	8	6	9	21	28	23	94

* De twee projecten in 2010 en 2012 zijn 'achteraf' ingedeeld bij deze categorie

Tabel Bijlage 3.7 Aantallen duurzame innovatieve experimenten gerangschikt naar de wet / besluit waarvan afwijking is toegestaan en de tranche van het Besluit uitvoering Chw waarin daarvoor toestemming is verleend (meer afwijkingen per experiment mogelijk).

	Jaar	2010	2011	2012		2013		2014		2015		
Wet	Tranche	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	Totaal
Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)		6	2	1	1	9		3		6		28
Wet bodembescherming			5								1	6
Wet geluidhinder								8	2	1	9	20
Wet milieubeheer			5	3	1			8	1	2	9	29
Wet Ruimtelijke ordening (WRO)							5	9	11	9	10	44
Woningwet / Bouwbesluit		1	1	2	1	2	0	8	6	9	9	39
Wet geurhinder en veehouderij										1		1
Totaal		7	13	6	3	11	5	36	20	28	38	167

Tabel Bijlage 3.8 Duurzame innovatieve experimenten 'Nieuwe technieken' (stand van zaken mei 2016).

Duurzaam innovatief experiment	Nieuwe technieken	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Leeuwarden: Dutch Rainmaker	2010	In uitvoering	In uitvoering	-
Tilburg: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	In uitvoering	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-
Utrecht: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	In uitvoering	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-
Zwolle: Visie op de ondergrond	2011	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-
Provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland: Duurzaam stortbeheer (3x)	2012	In voorbereiding	In uitvoering	Onderzoek loopt door tot 2026
Brummen: Eerbeek, Solarpark	2015	In voorbereiding	In uitvoering	Proef tot 2017. Vervolgens besluit over uitbreiding. Exploitatie 20 jaar
Eindhoven: Spoorzone, gebiedsgericht bodembeheer (tevens tijdelijk gebruik)	2012	In uitvoering	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-

Tabel Bijlage 3.9 Duurzame innovatieve experimenten 'Duurzaam bouwen' (stand van zaken mei 2016).

Duurzaam innovatief experiment	Duurzaam bouwen	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Leeuwarden: Eco Iglo	2010	Beëindigd		-
Zutphen: De Mars	2011	Beëindigd		-
Meppel: Nieuwveense Landen	2012	In uitvoering	In uitvoering	-
Leeuwarden: Autarkische woning	2012	Beëindigd		-
Boekel: Ecodorp	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Start bestemmingsplan na aankoop grond
Zwolle, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, provincie Overijssel: Autarkische woning	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	2016 onderzoek

Tabel Bijlage 3.10 Duurzame innovatieve experimenten 'Minder regels en procedures' (stand van zaken mei 2016).

Duurzaam innovatief experiment	Minder regels en procedures	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Provincie Utrecht (Amersfoort, Houten, Leusden, Nieuwegein, Utrecht en Woerden 1e tranche) en Nijmegen (5e tranche): Mini-windturbines bedrijventerreinen	2010 (5x) / 2011 / 2013	In uitvoering	In uitvoering	-
Almere (4e tranche), Castricum en Den Haag (5e tranche): Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap	2012/2013	In uitvoering	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	-
Leeuwarden: Newtonpark	2012	In uitvoering	In uitvoering	-
Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Schijndel, Zoetermeer: Hoogeveen Vermindering regeldruk bouwwerken	2013/2014	In uitvoering	In uitvoering In voorbereiding: Schijndel	Generieke wetgeving in voorbereiding
Provincie Flevoland: Opschalen en saneren windturbinepark	2013/2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Inpassingsplan (ministerie EZ)
Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis: Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen	2014	In uitvoering	In uitvoering	Evaluatie tweede helft 2016
Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden, Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Zonnecollectoren.	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Leeuwarden: ontwerp facet bestemmingsplan in aug 2016 in procedure
Sluis: Een experiment met bouw-mogelijkheden in het kustfundament	2015	In voorbereiding	In procedure	Vastgesteld bestemmingsplan ligt tot en met 17 juni 2016 ter inzage
Provincie Noord-Brabant: transitie naar zorgvuldige veehouderij	2015	In uitvoering	In uitvoering	-

Tabel Bijlage 3.11 Duurzame innovatieve experimenten 'Verbrede reikwijdte' (naar jaar van aanwijzing)*.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Experimenten verbrede reikwijdte							
Experiment voor één aspect	1		1	4	5		11
Flexibel bestemmingsplan				6			6
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte					9	11	20
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied					7	1	8
Totaal	1		1	10	21	12	45

* De 45 besluiten betreft 38 projecten doordat experimenten zijn opgeschaald, aangepast of uitgebreid (Strijp S is bijvoorbeeld de experimenteerruimte aangepast én daarna is het gebied uitgebreid tot hele Spoorzone).

Tabel Bijlage 3.12 Experimenten die zijn 'opgeschaald' in de ontwikkelingsgang van de experimenten verbrede reikwijdte.

Project	Aanvankelijk:	Uitgebreid naar:
CHV terrein, Veghel	tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan gedurende 15 jaar (tevens ontwikkelingsgebied) (2013)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (2015)
Havenkwartier, Assen	Bestemmingsplan met verlengde looptijd van 20 jaar (tevens lokaal project met nationale betekenis) (2013)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (2014)
Laan 1945, Beuningen	Flexibel bestemmingsplan (2013)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (2015)
Cruquiusgebied, Amsterdam	Flexibel bestemmingsplan (2013)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (2014)
Meerssen	Gebiedsdekkende omgevingsvisie (2014)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied (2015)
Eindhoven, Spoorzone	Voor Strijp S is het besluit voor 1 aspect (tijdelijk gebruik) van 2010 aangepast in 2012	In 2013 geldt tijdelijk gebruik voor de hele Spoorzone

Tabel Bijlage 3.13 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'experiment voor één aspect' (stand van zaken mei 2016).

Experiment voor één aspect*	Aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Eindhoven: Spoorzone (tijdelijk gebruik)	2010-2013	In uitvoering	In uitvoering	-
Katwijk: Valkenburg (geldingsduur)	2013	In voorbereiding	In voorbereiding	In 14e tranche als bestemmingsplan verbrede reikwijdte
Nieuwegein: Galecopperzoom (voorlopige bestemming)	2014	Uitvoering op basis beheersverordening	Chw achter de hand	-
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied (geluid) / tevens flexibel bestemmingsplan	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Toepassing op basis marktinitiatief
Amsterdam: Kantoorlocaties Teleport en Amstel III (planschade)	2014	In voorbereiding	In uitvoering	Bij herziening bestemmingsplannen onbenutte mogelijkheden kantoren wegbestemmen
's-Hertogenbosch, Bernheze, Oss: Bedrijventerrein Heesch-West	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	2e helft 2016 voorontwerp bestemmingsplan
Westland: Dijckerwaal	2014	Beëindigd		-

* De experimenten van het Havenkwartier in Assen (verlengde geldingsduur bestemmingsplan, 2013) en het CHV terrein in Veghel (tijdelijk gebruik, 2013) zijn beide uitgebreid naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en daar opgenomen.

Tabel Bijlage 3.14 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Flexibel bestemmingsplan' (stand van zaken mei 2016).

Flexibel bestemmingsplan	Aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied; ook experiment voor één aspect (zie aldaar)	2013	in voorbereiding	In voorbereiding	onderzoek flexibel bestemmingsplan
Beuningen: Gebied Laan 1945; verbreed tot bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	2013	in voorbereiding	zie bij verbrede reikwijdte	-
Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder	2013	Beëindigd		-
Maastricht: Tapijn-terrein	2013	In voorbereiding	In uitvoering	beroepsperiode bestemmings-plan en uitvoering
Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen	2013	In voorbereiding	In voorbereiding	Ontwerp plan wordt voorbereid
Tynaarlo: De Bronnen	2013	Beëindigd		

Tabel Bijlage 3.15 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan verbrede reikwijdte' (stand van zaken mei 2016).

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte	Aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Almere en Zeewolde: Oosterwold	2014	In procedure	In procedure	Vaststellen bestemmingsplan 2016
Almere: Centrum Weerwater	2014	In voorbereiding	concept plan in mei 2016 gepubliceerd	Ontwerp-bestemmingsplan sept. 2016 ter visie
Assen: Havenkwartier	2014	In voorbereiding	Achter de hand	-
Assen: Toeristisch Recreatieve Zone (incl. TT-circuit)	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Concept bestemmingsplan na zomer 2016
Culemborg: Spoorzone	2014	In procedure	Besluit in beroep vernietigd	Opnieuw vaststellen na reparatie aanwijzing
Den Haag: Binckhorst	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp-bestemmings-plan ter visie van 27 mei - 7 juli 2016
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.	2014	In voorbereiding	Achter de hand	Bestemmingsplan in procedure zonder verbrede reikwijdte
Weesp: Bloemendalerpolder	2014	In procedure	In procedure	Vaststellen bestemmingsplan zomer 2016
Zaanstad: Hembrugterrein	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Voorontwerp- bestemmings-plan in 2016
Alphen aan den Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven-Oost	2015	In voorbereiding	In procedure	Vaststellen bestemmingsplan sept 2016
Amstelveen: De Scheg	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Vaststellen bestemmingsplan medio 2017
Beuningen: Gebied Laan 1945	2015	In voorbereiding	In procedure	Vaststellen bestemmingsplan okt 2016
Delft: Spoorzone	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	2017 bestemmingsplan zuidelijk deel in procedure
Diemen: Bergwijkpark	2015	In voorbereiding	In procedure	Behandeling beroep op vast-gesteld bestemmingsplan

>>

Tabel Bijlage 3.15 (vervolg) *Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan verbrede reikwijdte' (stand van zaken mei 2016).*

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte	Aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Eindhoven: Brainport Park/Brainport Industries Campus	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Experiment start na vaststelling regulier bestemmingsplan
Enschede: Binnensingelgebied	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Als eerste stap: omgevingsscan
Helmond: Automotive Campus	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Na de zomer 2016 bestemmingsplan in procedure, vaststellen 2017
Leudal: Buitengebied Leudal	2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Medio 2016 Plan van aanpak
Provincie Noord-Brabant: Logistiek Park Moerdijk	2015	In procedure	Besluit in beroep vernietigd	Opnieuw vaststellen na reparatie aanwijzing
Veghel: Herontwikkeling CHV-terrein	2015	In uitvoering (een aspect) In voorbereiding (verbrede reikwijdte)	In voorbereiding	Vaststellen bestemmingsplan 3e kwartaal 2016

Tabel Bijlage 3.16 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied' (stand van zaken mei 2016).

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied	Aanwijzing	Stand van zaken 2015	Stand van zaken 2016	Vooruitblik
Breda	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Ontwerp-bestemmingsplan voor eerste deelgebied (Zuid-west) gepland in zomer 2016
Bussum (Gemeente Gooise Meren)	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Na fusie wordt medio 2016 het project voortgezet
Deventer	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	2016 concreet vorm geven van bestemmingsplan voor eerste deelgebied
Meerssen: Omgevingsvisie (2014) en bestemmingsplan voor het gehele grondgebied (2015)	2014/2015	In voorbereiding	In voorbereiding	Ontwerp-omgevingsvisie zomer 2016 ter visie, start omgevingsplan 1e kwartaal 2017
Oldenzaal	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Stelt overkoepelend plan van aanpak op met twee varianten van sturing (2016)
Soest	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	Stelt een aantal pilot omgevingsplannen op
Venlo	2014	In voorbereiding	In voorbereiding	1e concept voor deelgebied wordt eind 2016 verwacht

3.4
Projectuitvoeringsbesluiten

Het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Chw) kan worden genomen voor woningbouwprojecten (van 12 tot 2000 woningen) en voor projecten met een maatschappelijke betekenis (onderwijs en zorg). Een projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringbesluiten. De gemeenteraad kan het projectuitvoeringsbesluit zonder nadere motivering aanwenden. Ook een ontwikkelaar of andere particuliere initiatiefnemer kan vragen om toepassing. Voor extra snelheid kan de Raad de beslisbevoegdheid delegeren aan het College van B&W. Beroep vindt plaats in één instantie en daarbij gelden de regels voor vereenvoudiging en versnelling van het bestuursprocesrecht uit Hoofdstuk 1 Chw.

De tabel geeft een overzicht van alle 21 projectuitvoeringsbesluiten sinds de Chw in 2010 van kracht werd en waarvan is achterhaald dat het besluit is genomen (stand mei 2016).

Tabel Bijlage 3.17 Versnelde uitvoering bouwprojecten (voor zover gepubliceerd in de Staatscourant).

Gemeente	Naam	Aard project	1e dag ter inzage legging vastgesteld besluit
Wassenaar	Hoge Klei	25 woningen	2010
Lansingerland	Caleido	60 starterswoningen	2011
Leidschendam-Voorburg	Plaspoelstraat	47 woningen	2011
Bergambacht	Dijklaan West II	84 laagbouwwoningen	2011
Bergambacht	Secretaris Schippersstraat	39 appartementen	2011
Beek	Onze Lieve Vrouwenplein 1	30 appartementen met de mogelijkheid van zorg op afroep	2011
Wassenaar	Ter Weer	Early Childhood Centre (school)	2012
Leidschendam-Voorburg	Landscheidingstraat	24 appartementen	2011
Oostzaan	De Haal 8-10	12 woningen	2012
Zwolle	IJsselheem Bagijneweide	35 woonzorgappartementen	2012
Leidschendam-Voorburg	Zaagmolenstraat	31 appartementen, 20 eengezinswoningen	2012
Zwolle	Vogelbuurt, wijk Kamperpoort	61 eengezinswoningen	2012
Hillegom	Patrimoniumplein	30 woningen	2013
Zwolle	Burgemeester Roelenweg	3 gebouwen met studenteneenheden, zorgcluster, fietsenberging	2013
Oostzaan	Kerkbuurtschoollocatie fase 2	28 appartementen	2013
Hilversum	Dudok woningen, Linschotenlaan	52 woningen en commerciële ruimte	2013
Deventer	Deltaschoollocatie	54 woningen	2013
Tytsjerksteradiel	Prins Bernhardstraat Burgum	24 woningen	2013
Oldambt	Pastorieweg te Scheemda	Ziekenhuis	2014
Culemborg	Werfterp Noord in de wijk Lanxmeer	12 woningen	2014
Roerdalen	Wonen aan de Kasteeltuinen	34 woningen	2015

3.5
Lokaal project met nationale betekenis

Kenmerkend voor de lokale (of ook regionale en bovenregionale) projecten met nationale betekenis is de procesmatige aanpak. Voortkomend uit het advies 'Sneller en Beter'[41] bestaat die aanpak uit een brede verkenning van de probleemstelling en oplossingsruimte met alle relevante partijen. Dit moet leiden tot draagvlak voor de oplossing. De investering in tijd en aandacht moet zich terugverdienen bij de uitvoering.

[41] Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008

Tabel Bijlage 3.18 Overzicht van de lokale projecten met nationale betekenis ingedeeld naar type en het ingangsjaar.

Lokale projecten met nationale betekenis	Ontwikkeling woon/werkgebied met natuur en landschap	Stationsgebied	Stand van zaken
Assen: FlorijnAs	2010		In uitvoering
Rotterdam: Central District		2010	In uitvoering
Utrecht: Stationsgebied		2010	Deels in uitvoering, deels in voorbereiding

Bijlage 4 Informatie bij hoofdstuk 4 'Enkele onderwerpen uitgelicht'[42]

4.1 Participatie en beroepsrecht decentrale overheden (bijlage bij § 4.2)

Tracébesluit N18 Varsseveld – Enschede

Het project

In de uitgangssituatie kent de rijksweg N18 tussen Enschede en Varsseveld veel gelijkvloerse kruisingen, doorsnijdt de weg drie kernen (Eibergen, Haaksbergen en Usselo) en is de doorstroming van het verkeer onvoldoende. Voor de verbetering van de verkeersveiligheid, de leefbaarheid in de kernen en de bereikbaarheid wordt de N18 aangepast, deels over een nieuw tracé, met inperking van het aantal kruisingen en aansluitingen en met parallelwegen voor de lokale ontsluiting. De weg wordt landschappelijk ingepast met extra groen en voor de passage van reptielen en kleine zoogdieren komen onder de weg 'ecoduikers'. Een aantal van de decentrale overheden draagt samen bijna de helft van de uitvoeringskosten van dit rijksproject.

De procedure

Rijkswaterstaat heeft in 2011 een ontwerp-Tracébesluit uitgebracht. Daarop kwamen 379 inhoudelijk unieke zienswijzen binnen afkomstig van particulieren en bewonersverenigingen (273), (agrarische) ondernemers (65), belangenorganisaties (19), overheidsinstanties (12) en overige organisaties (10). Op het Tracébesluit (augustus 2013) zijn 55 beroepen ingediend, waarvan een deel is ingetrokken. Na tussenuitspraak (oktober 2014) is het Tracébesluit (inclusief wijzigingsbesluiten) in april 2015 onherroepelijk geworden.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heer Menno de Vos (provincie Gelderland), de heer Rob van den Hof (gemeente Enschede) en de heer Dirk Flikkema en mevrouw Sandra Faessen (Rijkswaterstaat).

Tracébesluit A1/A27 knooppunt Eemnes

Het project

Het project omvat de verbreding van de A27/A1; de A27 tussen de aansluiting Utrecht Noord - knooppunt Eemnes en de A1 van knooppunt Eemnes tot de aansluiting Bunschoten-Spakenburg. Congestie is de aanleiding voor het project. Om de bereikbaarheid en doorstroming te verbeteren wordt de A27 in beide richtingen uitgebreid van twee naar drie rijstroken (met spitsstrook op de A27 tussen Utrecht-noord en de aansluiting Bilthoven) en de A1 van twee naar vier rijstroken. Daarnaast worden aansluitingen verbeterd, kunstwerken aangepast en inpassingsmaatregelen genomen, zoals het plaatsen van geluidschermen en compensatie voor het verlies aan bos en natuur. Het Rijk draagt zorg voor de financiering van het project, regionale overheden dragen bij aan enkele verbeteringen in de aansluiting met het onderliggende wegennet en in geluidmaatregelen buiten het Tracébesluit.

De procedure

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft eind 2010 een ontwerp-Tracébesluit uitgebracht. Hierop zijn 460 zienswijzen ingediend, waarvan 255 inhoudelijk uniek zijn. De regionale overheden hebben ook zienswijzen ingediend. Naast verkeerskundige vragen zijn belangrijke issues geluid, bouwhinder en verplaatsing van woningen. Op het Tracébesluit (juli 2014) zijn 22 beroepen ingediend en met de uitspraak over deze beroepen (na tussenuitspraak) is het Tracébesluit in februari 2016 onherroepelijk vast komen te staan.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heren Rudy Klunder (Rijkswaterstaat), Richard van der Westen (gemeente De Bilt), Hans Kraaij (provincie Utrecht) en Peter Richters (gemeente Amersfoort).

Rijksinpassingsplan Afsluitdijk

Het project

De Afsluitdijk voldoet niet meer aan de normen voor waterveiligheid en met de stijging van de zeespiegel is de capaciteit voor de afvoer van IJsselmeerwater naar de Waddenzee onvoldoende. Het (rijks)project Afsluitdijk zorgt voor versterking van de dijk en vergroting van de waterafvoer door het aanbrengen van pompen in het spuicomplex bij Den Oever. De maatregelen moeten ook bijdragen aan het gewenste beeld van de Afsluitdijk, van vernieuwd waterbouwkundig icoon van de 21e eeuw. In aansluiting op de maatregelen van het Rijk neemt de regio (verenigd onder De Nieuwe Afsluitdijk) initiatieven voor versterking van natuur (vismigratierivier), recreatie (opknappen van het Monument, Beleefcentrum, extra fietspad) en duurzaamheid (o.a. waterenergie). Deze initiatieven komen deels als onderdeel van het rijksproject tot stand, deels direct in opdracht van de regio of van particulieren.

De procedure

Op basis van twee voorkeursbeslissingen over waterveiligheid (2012) en waterafvoer (2013) heeft de minister van Infrastructuur en Milieu in mei 2015 één ontwerp-rijksinpassingsplan uitgebracht, dat de grondslag biedt voor de maatregelen voor waterveiligheid en waterafvoer. Op het ontwerp-rijksinpassingsplan zijn 27 zienswijzen ingediend, waarvan zeven van decentrale overheden. Het rijksinpassingsplan is in januari 2016 vastgesteld. Op het plan zijn twee beroe-

[42] Voor alle uitgelichte onderwerpen is informatie verkregen uit schriftelijke bronnen en vooral in telefonische en face-to-face gesprekken met betrokkenen. Voor een onderwerp (vermindering van de regeldruk voor bouwwerken) heeft een groepsgesprek plaatsgevonden. Telkens geldt dat de opsteller van deze Voortgangsrapportage verantwoordelijk is voor de interpretatie en weergave van de verkregen informatie.

pen ingediend, die beide niet raken aan de waterbouwkundige kern van het project. Beide beroepen zijn eind juni / begin juli 2006 ingetrokken. Het plan is onherroepelijk.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heren Joost van de Beek (Rijkswaterstaat), Marco Kerssens (gemeente Hollands Kroon) en Jan Doornbos (regionaal samenwerkingsverband De Nieuwe Afsluitdijk).

Rijksinpassingsplan Windpark Wieringermeer

Het project

Het project vervangt 75 bestaande windturbines in de Wieringermeer door 99 nieuwe, grotere windturbines, verspreid over een gebied dat van noord naar zuid bijna 17 kilometer en van oost naar west ongeveer 13 kilometer meet. De initiatiefnemers van Windpark Wieringermeer zijn energiebedrijf Nuon, Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en Windcollectief Wieringermeer, een groep van agrarische ondernemers die eigenaar is van 34 bestaande turbines. De nieuwe windturbines komen in lijnopstelling te staan, behalve de solitaire Poldermolen, een windturbine waarin de gemeenschap kan participeren. De uitbreiding van het testpark van ECN maakt onderdeel uit van Windpark Wieringermeer. ECN doet onderzoek en voert metingen uit voor de certificering van de prototypes.

De procedure

De ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu hebben het rijksinpassingsplan in april 2015 vastgesteld om de bestaande windturbines in de Wieringermeerpolder te herstructureren. Veertig bedrijven en omwonenden hadden beroep ingesteld tegen het rijksinpassingsplan en tegen de uitvoeringsbesluiten van de gemeente Hollands Kroon en de provincie Noord-Holland. Volgens de bezwaarmakers ontbreekt het draagvlak voor het windpark onder de bewoners van de Wieringermeerpolder en is nooit een gedegen onderzoek gedaan naar het nut en de noodzaak van het windpark. Zij vrezen bovendien dat hun woongenot wordt aangetast door zichthinder, lichthinder, geluidsoverlast en slagschaduw door de windturbines. Ook zijn ze bang dat het landschap en de natuur worden aangetast. De Raad van State heeft alle bezwaren tegen het rijksinpassingsplan 'Windpark Wieringermeer' in een uitspraak van 4 mei 2016 ongegrond verklaard.

Wijk Heuvel in Breda

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met mevrouw Marianne Zuur (ministerie van Economische Zaken) en de heer Dirk Treffers (gemeente Hollands Kroon).

4.2
Soesterberg-Noord (bijlage bij § 4.3)

Het project

Soesterberg-Noord (circa 18 ha) ligt ingeklemd tussen de voormalige luchtmachtbasis in het noorden en de Amersfoortse Straat (provinciale verbindingsweg Utrecht – Amersfoort) en het dorp Soesterberg in het zuiden. Soesterberg-Noord telt 70 woningen met circa 120 inwoners en 17 ha bedrijventerrein met omstreeks 100 bedrijven tot en met de milieucategorie 4. De geluidcontour van de luchtmachtbasis heeft ertoe geleid dat de bestaande woningen goed tegen geluid zijn geïsoleerd én dat lange tijd geen nieuwe huizen zijn bijgebouwd. De sluiting van de luchtmachtbasis opende nieuwe perspectieven voor onder meer het Nationaal Militair Museum, recreatie en natuurontwikkeling. In een strook grenzend aan Soesterberg-Noord worden huizen gebouwd zodra de milieucontouren vanuit de bedrijven op Soesterberg-Noord voldoende zijn ingeperkt. Op basis van een Masterplan uit 2009 ondergaat Soesterberg-Noord een flinke verandering met woningbouw, uitplaatsing van bedrijven en vermindering van de milieubelasting. Door verdieping en overkluizing van de provinciale weg wordt het opgeknapte dorpshart beter bereikbaar.

Soesterberg Noord is volgens het historische verkavelingspatroon door noord-zuid lopende wegen verdeeld in drie 'Kamers'. De meest oostelijk gelegen Kamer 1 wordt van woon-werkgebied geheel gewijzigd in een woongebied, waaronder een landmark van maximaal 21 m hoog met appartementen. De middelste Kamer 2 krijgt een gemengde bestemming en de westelijke Kamer 3 blijft bedrijventerrein. Deze ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan-plus Soesterberg-Noord (als ontwikkelingsgebied onder de Chw). Het bestemmingsplan-plus is in het voorjaar van 2016 in ontwerp uitgebracht. Het is de bedoeling het plan nog in 2016 vast te stellen. Het plangebied valt ook onder het duurzame innovatieve experiment van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het hele grondgebied van de gemeente Soest.

Kampen, gebiedsontwikkeling Bolwerk Buitenwacht

De bijdrage van de Chw

Het bestemmingsplan-plus schept (milieu)ruimte voor woningbouw in Soesterberg Noord en in de aangrenzende voormalige luchtmachtbasis. De juridische 'plus' wordt op verschillende manieren benut:

- Maatbestemming voor bedrijven. De contour rond het bedrijf in het bestemmingsplan wordt gebaseerd op de feitelijke situatie in de afgelopen drie jaar (en niet op de vergunde situatie die vaak ruimer is).
- Enkele bedrijven kennen – binnen het Activiteitenbesluit en het vigerende bestemmingsplan-, ook met toepassing van de Best Beschikbare Technieken (BBT) een grotere milieubelasting dan gewenst is vanuit het oogpunt van de toekomstige woningbouw. Aan deze bedrijven zijn maatregelen opgelegd waarmee de belasting wordt teruggedrongen. Bedrijven worden voor 'BBT+'-maatregelen financieel gecompenseerd.
- Een bedrijf met een feitelijke geluidbelasting buiten de vergunde contour wordt via een zogenoemde Kameleonbestemming (zie hoofdtekst) met een van de situatie afhankelijke oplossing wegbestemd.
- Een ander bedrijf krijgt 10 jaar de tijd om de milieucategorie (van categorie 4.2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten naar maximaal 3.1) en daarmee de geluidcontour in te perken. Dat is ook de maximale periode dat normoverschrijding is toegestaan voor nieuw te bouwen woningen. Er is een dubbel slot op de deur aangebracht: handhaving op de verlaging van de bedrijfscategorie of eventueel de bouw van een geluidwal tussen het bedrijf en de woningen.

De gemeente zet het bestemmingsplan-plus in om tijd en ruimte flexibel aan elkaar te koppelen. Daarnaast is heel Soest aangewezen tot duurzaam innovatief experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Bij de Kameleonbestemming worden twee specifieke mogelijkheden van dit experiment gebruikt: de langere termijn van een voorlopige bestemming (10 jaar in plaats van 5 jaar) én het afwijken van de standaard (SVBP) voor de publicatie door de Kameleonbestemming te koppelen aan de bestemming 'Overig' uit de SVBP.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heer Reinier Kalt (gemeente Soest), de heer Rob Tuizenga (ondernemers netwerk Soesterberg), mevrouw Mariëlle Bruil (bewonersvereniging Soesterberg Noord) en de heer Ed Rijnja (ondernemer op Soesterberg Noord).

4.3 Vermindering van de regeldruk voor bouwwerken (bijlage bij § 4.4)

Het project

Als een burger of een bedrijf wil bouwen of verbouwen dan gelden een flink aantal regels. Deze regels bestaan uit planologische en welstandsregelingen, die elke gemeente in een bestemmingsplan respectievelijk in een welstandsnota op kan nemen. Deze regels verschillen per gemeente en locatie. Daarnaast gelden bouwtechnische eisen voor onder meer de constructie en de brandveiligheid. De bouwtechnische eisen zijn vastgelegd in het nationale Bouwbesluit 2012. In beginsel heeft elke initiatiefnemer (bouwer of eigenaar) de verantwoordelijkheid om te voldoen aan het algemeen geldende Bouwbesluit.

Voor de oprichting of verandering van een bouwwerk is in Nederland een vergunning nodig. De gemeente toetst of het bouwplan voldoet aan de planologische en de bouwtechnische regels. Op deze aanpak zijn uitzonderingen aangebracht. Voor een aantal kleinere aanpassingen hoeft geen vergunning te worden aangevraagd. Vergunningvrij is bijvoorbeeld een dakkapel, als die in een dakvlak wordt aangebracht dat niet naar openbaar gebied is gericht en binnen maximale maten blijft. Omdat de dakkapel niet naar openbaar gebied is gericht, is het niet nodig om te toetsen of de dakkapel storend is vanaf openbaar gebied (om ruimtelijk redenen of een welstandsmotief). De bouwtechnische toets vervalt dan eveneens.

Voor 'eenzelfde' dakkapel gericht naar openbaar toegankelijk gebied geldt die uitzondering niet. Dan is wel een vergunning vereist en vindt naast de planologische en welstandsbeoordeling ook een bouwtechnische toets plaats. Een achttal gemeenten (Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Hoogeveen, Schijndel en Zoetermeer) vroeg zich af of het logisch is om een dakkapel, gericht naar het openbaar gebied wel bouwtechnisch te toetsen, waar diezelfde dakkapel aan de achterzijde niet wordt getoetst. Bouwkundig is er immers geen verschil tussen deze dakkapellen.

De bijdrage van de Chw

De acht gemeenten zijn aangewezen als duurzaam innovatief experiment onder de Chw. Zoals overal blijft de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de bouwtechnische kwaliteit van zijn bouwplan. Binnen het experiment voert de gemeente echter geen toets uit of wel aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit is voldaan. Omdat de bouwwerken zijn gericht naar het openbaar toegankelijk gebied blijft de toets aan de planologische en de welstandsregels voor deze zichtbare bouwwerken wel in stand. De vergunningplicht blijft derhalve -ook in het experiment- bestaan. Door het achterwege laten van de bouwkundige toets, is de vergunning in het experiment minder omvattend dan regulier het geval is. Het experiment heeft tot doel de regeldruk te verminderen, moet tot lastenverlichting leiden en tot versnelling van de afhandelingstermijn.

Het experiment geldt voor een aantal kleine bouwwerken: het oprichten van een bijkomend bouwwerk (uitbreiding van een hoofdgebouw), het aanbrengen van een dakkapel, dakraam, zonnepaneel, zonwering, tuinmeubilair, speeltoestel, erfafscheiding of vlaggenmast.

De informanten

Informatie is verkregen in een groepsgesprek met een aantal deelnemers aan het experiment: mevrouw Marianne Link (gemeente Haarlemmermeer) en de heren Alje Berghuis (gemeente Zoetermeer), Wim Kruf (gemeente Delft) en Niels ten Wolde (gemeente Almere). Aan het gesprek namen verder deel mevrouw Frederike Brouwer en de heer Hans in 't Hout (ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en mevrouw Monique Arnolds en de heer Sikko de Mol Moncour (ministerie van Infrastructuur en Milieu).

4.4 Transitie zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant (bijlage bij § 4.5)

Het project

De provincie Noord-Brabant wil de overlast van de veehouderij voor het milieu en de leefomgeving inperken zodat een verantwoord woon-, werk- en leefklimaat wordt verkregen. Samen met de landbouworganisaties, de milieubeweging, de GGD en de gemeenten is het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' opgezet. Dit programma bestaat uit drie samenhangende onderdelen:

- **Beheersen** van de ontwikkeling van de veehouderij, met behulp van de provinciale Verordening ruimte. De Verordening ruimte vraagt bij toename van bedrijfsgebouwen maatregelen te treffen voor een zorgvuldige veehouderij. De ontwikkeling moet passen in een goede leefomgeving. De verordening kent rechtstreekse werking voor de bouwplannen én loopt via het ruimtelijke spoor van de bestemmingsplannen. De verordening verwijst naar de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).
- **Ontwikkelen** door innovatie te bevorderen en eisen te stellen aan bedrijven. Ontwikkeling van veehouderijen is alleen toegestaan als de ontwikkeling (tevens) bijdraagt aan verduurzaming door het treffen van extra maatregelen op het bedrijf. Het niveau van verduurzaming wordt afgemeten met de hiervoor genoemde BZV. De BZV heeft als belangrijk uitgangspunt dat de ondernemer keuzevrijheid heeft bij het treffen van maatregelen. De twee pijlers waarop de ondernemer moet scoren zijn: 'Certificaten' (met maatregelen voor de bedrijfsvoering die gunstig zijn voor hygiëne, gezondheid en dierenwelzijn) en 'Inrichting en Omgeving' (maatregelen die gunstig zijn voor bijvoorbeeld geur en landschappelijke inpassing). De ontwikkeling moet ook passen in de sociale omgeving. Hiertoe wordt een dialoog met omwonenden voorgeschreven (boeren met de buren).
- **Saneren** voor lokale situaties met grote overlast: urgentiegebieden. De inzet is sanering op vrijwillige basis; waar nodig volgen verplichtende maatregelen. Het is aan de gemeenten om de urgentiegebieden te selecteren in samenspraak met de gebruikers (boeren en bewoners). Vervolgens wordt per urgentiegebied een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd om de overlast weg te nemen. Als de vrijwillige aanpak niet slaagt , dan kunnen maatregelen worden opgelegd; op basis van de Chw ook voor bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen.

Het programma loopt sinds 2014 en in 2020 moet een situatie met een zorgvuldige veehouderij zijn bereikt.

De bijdrage van de Chw

De Chw geeft langs twee lijnen juridische ruimte om de transitie naar een zorgvuldige veehouderij te regelen.

De Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat een planologische verordening alleen regels kan bevatten die ruimtelijk relevant zijn. De maatregelen uit de Verordening ruimte, de BZV en de verbeterplannen gaan verder dan de bekende en directe ruimtelijke aspecten. Ze omvatten namelijk ook het voeren van een verplichte dialoog met de omgeving en diverse voor de omgeving relevante aspecten als cumulatie van emissie van geur en fijn stof. Met de Chw krijgen provinciale staten toestemming om in de Verordening ruimte regels te stellen over de inhoud van bestemmingsplannen, gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze bepaling loopt vooruit op de komst van de Omgevingswet.

De tweede lijn gaat over de urgentiegebieden, waar grote overlast wordt ervaren. De overbelasting in deze gebieden ontstaat voor een groot deel doordat oude stallen niet aangepast zijn aan moderne inzichten. Voor bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen en geen plannen hebben voor ontwikkeling, bestaan weinig mogelijkheden om op te treden. In het experiment onder de Chw krijgen de gemeenten een aanvullende bevoegdheid in de aangewezen urgentiegebieden, waarvoor de Raad een verbeterplan heeft vastgesteld. Het College van B&W kan bij beschikking aanvullende eisen stellen voor de emissie van fijn stof of van geur.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heer Herman Litjens (Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie), mevrouw Esther Vos en de heer Jos van Lent (provincie Noord-Brabant), de heer Theo v.d. Ven (gemeente Oirschot), mevrouw Mechie Beurskens (gemeente St. Anthonis) en de heer Leo Lamers (Brabantse Milieu Federatie).

4.5 Rijnhaven-Oost (bijlage bij § 4.6)

Het project

Het bedrijventerrein Rijnhaven (circa 100 ha) in Alphen aan den Rijn kent veroudering en leegstand; de naamgevende 'haven' aan de Oude Rijn heeft zijn economische functie verloren. Voor het over-

TT Circuit te Assen

grote deel van het bedrijventerrein geldt een conserverend bestemmingsplan. De gemeente wil Rijnhaven-Oost (24 ha) ontwikkelen tot woon-werkgebied. Daartoe heeft de gemeente het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost in ontwerp uitgebracht. De planning is om het plan, na verwerking van 19 zienswijzen en een verdere verfijning, rond oktober 2016 vast te stellen.

De gemeente wil maximaal flexibiliteit bieden aan de transformatie en stimuleert de ontwikkeling ook met eigen middelen. Vanuit een regionaal fonds en uit de gemeentelijke begroting is 20 miljoen Euro beschikbaar voor het wegnemen van belemmeringen (denk aan het opheffen van een externe veiligheidscirkel door aankoop van een bedrijf), verbeteringen in de openbare ruimte (waaronder aanleg infrastructuur) en zo nodig voor het wegnemen van een onrendabele top bij bijzondere initiatieven.

De bijdrage van de Chw

De gemeente Alphen aan den Rijn maakt gebruik van de volgende mogelijkheden die artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw biedt aan het plan Rijnhaven-Oost:

- Verbrede reikwijdte: milieu en duurzaamheid zijn randvoorwaarden bij het toestaan van activiteiten
- Looptijd: 20 jaar
- Verordeningen: van 315 geïnventariseerde verordeningen blijven er vier als mogelijk te integreren over
- Meldingsplicht: verbod om zonder melding een aantal activiteiten te verrichten
- Beleidsregels: in de vorm van beleidsmatige randvoorwaarden bij het realiseren van activiteiten
- Standaarden: afwijking van de SVBP bij o.a. de standaard bedrijfscategorieën
- Uitvoerbaarheid: door in het plan de Of-vraag te beantwoorden en de HOE-vraag bij de vergunning te stellen
- Akoestisch onderzoek: toestemming om artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit te gebruiken
- Exploitatieplan: vaststellen bij de omgevingsvergunning
- Delegatie: bevoegdheid van B&W tot wijziging van het plan nog in discussie

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heer Peter Klompen en mevrouw Esther Poot (gemeente Alphen aan den Rijn) en de heer Richard Bredewold (procesmanager namens marktpartijen).

4.6
Logistiek Park Moerdijk (bijlage bij § 4.7)

Het project

Het Logistiek Park Moerdijk geeft uitbreiding aan het haven- en industriegebied Moerdijk met circa 150 ha uitgeefbaar terrein, speciaal bedoeld voor grootschalige 'Value Added Logistics'. Het nieuw te ontwikkelen terrein ligt nabij diep vaarwater, wegen, spoor en buisleiding. Voor de verbinding tussen het haventerrein en het Logistiek Park Moerdijk wordt een niet openbare bedrijfsweg 'de interne baan' aangelegd over de rijksweg A17.

De ontwikkeling van Logistiek Park Moerdijk is onderdeel van bestuurlijke afspraken tussen Rijk, provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk over intensivering op het bestaande haven- en industriegebied, de uitbreiding met een logistiek park en maatregelen voor de leefbaarheid. Binnen deze afspraken heeft de provincie Noord-Brabant de taak op zich genomen om met een inpassingsplan de publieke besluitvorming voor het Logistiek Park Moerdijk tot stand te brengen. Het Havenschap Moerdijk zorgt vervolgens, samen met een private ontwikkelaar, voor de realisatie en het beheer. De gemeente Moerdijk besteedt extra aandacht aan behoud en verbetering van de leefbaarheid, zoals door de uitplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven uit de kernen, de aanleg van een rondweg om de kern Zevenbergen, ontwikkeling van het stationsgebied Lage Zwaluwe en de bouw van 825 extra woningen. Direct gekoppeld aan de komst van Logistiek Park Moerdijk is bovendien een investering voor een waardevast bedrag van € 10,5 miljoen in leefbaarheidsmaatregelen. Het geld komt beschikbaar zodra het inpassingsplan van kracht is; de besteding vindt plaats in overleg met de bewoners van het dorp Moerdijk.

Het ontwerp van het inpassings- en exploitatieplan voor Logistiek Park Moerdijk heeft in 2014 ter inzage gelegen. Op het ontwerp zijn 20 zienswijzen ingediend. Het plan is 6 februari 2015 vastgesteld en stond tot en met 13 mei 2015 open voor beroep. Het plan heeft geleid tot vijf beroepsschriften, waarvan een is ingetrokken. In haar uitspraak op 17 februari 2016 heeft de Raad van State het plan vernietigd, vanwege een wetstechnische fout bij de aanwijzing van het project in het Besluit uitvoering Chw (zie ook paragraaf 3.1). De provincie wacht met het opnieuw vaststellen van het inhoudelijk ongewijzigde plan tot het Besluit uitvoering Chw in de 13e tranche is gerepareerd.

De bijdrage van de Chw

Het experiment 'inpassingsplan met een verbrede reikwijdte' benut de Chw op twee manieren. Ten tijde van het opstellen van het plan was de verwachting dat het Logistiek Park Moerdijk niet volledig in gebruik zou zijn binnen de normale geldingsduur (10 jaar) van een inpassingsplan. De exploitatieopzet houdt rekening met een langere uitgiftetermijn. Daarmee kan de uitvoerbaarheid van het plan niet worden aangetoond. Splitsen van het plan in twee fasen was onwenselijk, omdat de bovenplanse voorzieningen (zoals de interne baan) niet financierbaar zijn met de opbrengsten van alleen een eerste fase. Een langere geldingsduur biedt wel een goede oplossing. Deze is toegestaan binnen het experiment onder de Chw.

Borsele buitengebied

Daarnaast heeft de provincie Noord-Brabant een aantal maatregelen voor duurzaamheid, natuur en transport dwingend in het publiekrechtelijke inpassingsplan opgenomen, die anders met een private overeenkomst minder transparant en minder verplichtend zouden zijn geregeld. Het gaat om de volgende punten, die dankzij het experiment in de planregels van het inpassingsplan zijn opgenomen:

- De aanleg van de interne baan moet starten voor de omgevingsvergunning van tenminste 20 ha bedrijventerrein langs de A17 is verleend en in gebruik zijn voordat omgevingsvergunningen voor gebouwen langs de A16 worden verleend;
- Maatregelen voor landschappelijke inpassing met bomen en een ecologische zone aan de zuidzijde van het logistiek park (Lapdijk) en verplichte natuurcompensatie binnen het plangebied;
- Eisen aan het duurzaamheidsniveau van het gebied als geheel en de nieuwe gebouwen door via de BREEAM-systematiek certificering voor te schrijven;
- Inpassingseisen voor vleermuizen en lichtafscherming voor de aanwezige camping.

De opname van deze punten in het ruimtelijk plan is mogelijk vanwege de experimenteerstatus onder de Chw.

De informanten

Informatie is verkregen in gesprekken met de heer Wiebe van der Vlugt (Havenschap Moerdijk), heer Edwin Alderliesten (gemeente Moerdijk); de heer Arthur Smits (ontwikkelaar), de heren Wim Rijnart, Kees Nieuwenhuize en Paul Welschen (Stichting Behoud Buitengebied Moerdijk), de heer Felix Veurink (provincie Noord-Brabant) en de heren Raymond Cools en Ad Vermeulen (Hart van Moerdijk).

Colofon

Begeleidingscommissie

Het opstellen van de zesde Voortgangsrapportage over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet is begeleid door een onafhankelijke commissie. Deze Begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de heer Koeman (Staatsraad) en bestaat verder uit mevrouw Robesin (Stichting Natuur en Milieu) en de heren Bregman (Instituut voor Bouwrecht), Lurks (Vereniging Nederlandse Gemeenten), Van Poelgeest (Andersson Elffers Felix), Schueler (Staatsraad en hoogleraar) en Verwoerd (Bouwend Nederland).

De Begeleidingscommissie is drie keer bij elkaar geweest en heeft in die bijeenkomsten richting gegeven aan de opzet en inhoud van de rapportage. In de eerste bijeenkomst zijn de kaders vastgesteld, in de tweede bijeenkomst is aan de hand van een ruw concept bezien welke lacunes nog aanwezig waren en in de laatste bijeenkomst is de volledigheid en consistentie van de rapportage besproken.

Rapportage

De Voortgangsrapportage is opgesteld door Gerbrand Naeff van Naeff Consult. Informatie over onder meer de voortgang van projecten is verzameld door Coralien van Hattem van Coraal.

Eindredactie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vormgeving, opmaak en realisatie

Vormvijf, Den Haag

Datum

September 2016

LET OP juiste maand en jaar plaatsen

Binnenzijde omslag

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter

Programma Crisis- en herstelwet

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

September 2016