

RAPPORT

Pilot 2 en 3 Doorwerking nationale ruimtelijke belangen - (wereld)erfgoed en defensie

Klant: Ministerie van BZK

Referentie: BI1001-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001

Status: S0/P01.01

Datum: 1 december 2021

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Contactweg 47
1014 AN AMSTERDAM
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

+31 88 348 95 00 **T**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Pilot 2 en 3
Doorwerking nationale ruimtelijke belangen - (wereld)erfgoed en defensie
Ondertitel:
Referentie: BI1001-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001
Status: P01.01/S0
Datum: 1 december 2021
Projectnaam: BZK Nationaal belang pilot 2 en 3
Projectnummer: BI1001
Auteur(s): Rachel Hoeneveld, Doora Millenaar, Job van den Berg

Opgesteld door: Rachel Hoeneveld, Doora Millenaar,
Job van den Berg
Gecontroleerd door: Christiaan Soer, Jeanine Zwolve-
Erades
Datum: 1 december 2021
Goedgekeurd door: Job van den Berg
Datum: 1 december 2021

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veeleenvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	1
1.2	Doelstelling en vraagstelling	1
1.3	Opzet en afbakening van het onderzoek	2
2	Wettelijk kader	4
2.1	Instructieregels Barro	4
2.1.1	Werelderfgoederen	4
2.1.2	Defensie	5
2.2	Omgevingswet	6
2.2.1	Werelderfgoederen	6
2.2.2	Defensie	7
2.2.3	Algemeen	7
2.3	Rol provincies en Rijk	7
2.3.1	Werelderfgoederen	8
2.3.2	Defensie	9
3	Deskstudie lokale borging	10
3.1	Werelderfgoederen	10
3.1.1	Provinciale verordeningen	11
3.1.2	Bestemmingsplannen	15
3.1.3	Jurisprudentie	16
3.2	Defensie	18
3.2.1	Militair luchtvaartterrein Gilze-Rijen	18
3.2.2	Militair opslagterrein Coevorden	19
3.2.3	Jurisprudentie	20
3.3	Conclusie deskstudie	21
4	Resultaten interviews en rondetafelgesprekken	22
4.1	Pilot: Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde	22
4.1.1	Hoe is het nu geregeld?	22
4.1.2	Hoe werkt het in de provinciale en gemeentelijke praktijk?	24
4.1.3	Suggesties uit gesprekken voor verbetering	25
4.1.4	Gewenste en mogelijke rollen van het Rijk?	26
4.2	Pilot: 'Defensie, militaire luchtvaartterreinen, onderdeel ruimtelijke doorwerking dB(A) zones en andere ruimtelijke beperkingen'.	27
4.2.1	Hoe is het nu geregeld?	27
4.2.2	Hoe werkt het in de provinciale en gemeentelijke praktijk?	27
4.2.3	Suggesties uit gesprekken voor verbetering	28
4.2.4	Gewenste en mogelijke rollen van het Rijk	29

5	Analyse, conclusies en aanbevelingen.	31
5.1	Pilot: Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde	31
5.1.1	Hoe is de ruimtelijke doorwerking van dit nationale belang nu geregeld?	31
5.1.2	Hoe wordt de doorwerking in praktijk gebracht?	33
5.1.3	Wat betekent het voor de rol van het Rijk?	35
5.1.4	Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?	35
5.2	Pilot: 'Defensie, militaire (luchtvaart)terreinen, onderdeel ruimtelijke doorwerking dB(A) zones en andere ruimtelijke beperkingen'.	36
5.2.1	Hoe is de ruimtelijke doorwerking van dit nationale belang nu geregeld?	36
5.2.2	Hoe wordt de doorwerking in praktijk gebracht?	36
5.2.3	Wat betekent het voor de rol van het Rijk?	37
5.2.4	Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?	39

Bijlagen

De vier bijlagen zijn apart meegestuurd met het document als externe pdf-documenten.

Bijlage 1. Begeleidingscommissie

Bijlage 2. Inventarisatie Barro erfgoed

Bijlage 3. Bestemmingsplannen rond Gilze Rijen

Bijlage 4. Bestemmingsplan Coevorden

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Op 10 februari 2020 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (**ILT**) het rapport 'de borging van nationale belangen' gepubliceerd. Dit rapport kijkt naar de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen, externe veiligheid en de naleving van daarop geënte regels uit de AMvB's in de ruimtelijke plannen van medeoverheden. In dit rapport van de ILT wordt geconcludeerd dat de doorwerking van de nationale belangen in het systeem van de ruimtelijke ordening niet vanzelf goed gaat en dat nationale ruimtelijke belangen soms onvoldoende doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Dit is voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (**BZK**) aanleiding om nader te onderzoeken of en hoe de nationale belangen in de praktijk goed doorwerken. In het Bestuurlijk Overleg Wonen, Ruimte en Omgevingswet (BO WRO) is afgesproken om aan de hand van enkele pilots te bezien hoe de ruimtelijke borging in de praktijk functioneert en hoe het Interbestuurlijk toezicht (IBT), dat aan de doorwerking van nationale belangen is gekoppeld, uitwerkt in het fysieke domein.

De eerste pilot is in het najaar van 2020 uitgevoerd en had betrekking op de onderwerpen buisleidingen, inrichtingen en externe veiligheid. De rapportage van deze eerste pilot is op 24 maart 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd. Daaruit bleek onder andere dat het onderhouden van kennis en het in stand houden van kennisnetwerken blijvende aandacht verdient. In overleg met IPO, VNG en UvW is afgesproken dat vanuit BZK nog twee vervolgpilots worden uitgevoerd, namelijk gericht op 'Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde' respectievelijk 'Defensie, militaire luchtvaartterreinen'. De laatste specifiek op het onderdeel 'ruimtelijke doorwerking dB(A) zones en andere ruimtelijke beperkingen'.

Waar in de eerste pilot ook nog aandacht is besteed aan de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid in bredere zin, richten deze vervolgpilots zich op de kern van de vraagstelling, namelijk hoe de *ruimtelijke* borging van nationale belangen plaatsvindt. De doorvertaling van instructieregels in een ieder verbindende regels in gemeentelijke bestemmingsplannen, en in het verlengde daarvan de naleving van deze regels, staat dus centraal.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om met de uitwerking van de twee pilots goed in beeld te krijgen hoe de uitvoering, doorwerking en toezicht nu verloopt als het gaat om nationale belangen en regels op het gebied van erfgoed en defensie. Op basis van de pilots moet duidelijk worden hoe betrokken overheden in de verschillende situaties hun taken en rollen vervullen, of er voldoende 'checks en balances' zijn, of er gaten vallen en op welke punten er eventueel verbetering mogelijk is.

Dit wordt aan de hand van de volgende vier vragen onderzocht:

Hoe is het nu geregeld?

Worden de instructieregels waarmee het nationaal belang wordt geborgd in de praktijk adequaat vertaald in burgerbindende regels in het bestemmingsplan? Worden deze regels ook bij afwijkingen van het bestemmingsplan in acht genomen?

Hoe wordt het in praktijk gebracht?

Welke factoren spelen bij de borging van een nationaal belang een rol? Daarbij kan worden gedacht aan:

- De helderheid en kenbaarheid van de instructieregels, waarbij ook naar de overgang naar de Omgevingswet wordt gekeken.
- De kennis, informatie en capaciteit die nodig is om deze regels adequaat uit te kunnen voeren.
- De betrokkenheid van relevante partijen, zoals uitvoerende diensten van het Rijk of de provincie.

Hoe krijgt het Rijk inzicht in de naleving?

Op welke manieren krijgt het Rijk inzicht in de mate van naleving en in eventuele knelpunten in de uitvoering van de regels? Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toezichtsignalen van de provincie, aan uitgevoerde monitors, aan losse signalen uit de praktijk of aan (regelmatig) interbestuurlijk overleg.

Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?

Kunnen succes- en faalfactoren worden onderscheiden, en welke verbetermogelijkheden kunnen uit de praktijkervaring worden afgeleid?

1.3 Opzet en afbakening van het onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek is er in overleg met de begeleidingsgroep (**bijlage 1**) van het Ministerie van BZK voor gekozen om de doorwerking in de praktijk te onderzoeken aan de hand van een aantal concrete casussen. Voor de pilot 'erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde' is gekozen voor de casussen 'Stelling van Amsterdam' en 'Droogmakerij 'De Beemster'. Voor de pilot 'defensie terreinen' is gekozen voor de casussen Gilze-Rijen en Coevorden.

Deskstudie 'Wettelijk kader'

In een deskstudie is nagegaan hoe de borging van beide nationale belangen wettelijk is geregeld, nu en straks onder de Omgevingswet. Hierin zijn vragen beantwoord als: waar is het borgingsmechanisme wettelijk vastgelegd, welke instructies geeft het Rijk en/of de provincie (getrapt) mee, welke overheden en andere instanties spelen een rol en wat zijn de bevoegdheden? Aan de hand van de beschikbare documenten is geëvalueerd of het betreffende nationale belang daadwerkelijk doorwerkt in de relevante (provinciale) ruimtelijke regels en of deze voldoende sturend zijn voor de gewenste borging in de bestemmingsplannen c.q. omgevingsplannen; of dat de betreffende nationale belangen afdoende direct geborgd zijn in de bestemmingsplannen en omgevingsplannen en eventueel in het planologisch afwijkingenbeleid.

Interviews en analyse 'Hoe werkt het in de praktijk'

Een belangrijk deel van het onderzoek is gebaseerd op interviews met medewerkers van gemeenten, provincies en Rijksdiensten die betrokken zijn bij de geselecteerde casussen. Voor beide pilots is gesproken met acht à tien verschillende betrokkenen. De gesprekken zijn gevoerd in de periode juli – september 2021. Op basis van de gespreksverslagen is een analyse uitgevoerd met behulp van het onderstaande denk- en analysekader (figuur 1). De synthese uit de interviews vormt de basis voor de samenvatting van de bevindingen in de deelrapportage per pilot. Dit betreft **uitvoering, doorwerking & borging** en **toezicht** en de rol die **kennis, bevoegdheden** en **middelen** daarbij spelen.

	UITVOERING	DOORWERKING & BORGING	TOEZICHT
KENNIS - WETEN HOE 'T WERKT - KENBAARHEID - HELDERHEID REGELS			
BEVOEGDHEDEN EN TAAKOPVATTING			
MIDDELEN - CAPACITEIT - FINANCIËN - NETWERK OP ORDE			

HET DENK- EN ANALYSEKADER VOOR HET ONDERZOEK

Het denk- en analysekader voor dit onderzoek is ook voor de uitvoering van pilot 1 gebruikt en is in figuur 1 weergegeven als matrix.

Op de horizontale as is de keten weergegeven waarin de ruimtelijke doorwerking van nationaal belang plaats vindt. Daarbij wordt gekeken naar de drie onderdelen: uitvoering van de primaire taak, doorwerking of borging en toezicht op de primaire taak.

- Onder **uitvoering** wordt verstaan de taak van de overheid die ervoor moet zorgen dat de onderwerpen goed 'landen' in de bestemmingsplannen en de verantwoording die daarbij hoort, inclusief de wijze waarop dit in de ruimtelijke ordening en regelgeving is vertaald.
- Onder **doorwerking of borging** wordt verstaan of er binnen die organisaties ergens is vastgelegd afgesproken of anderszins geborgd dat de Rijksregels dienen te worden opgenomen en nageleefd.
- Tenslotte wordt gekeken hoe het **toezicht** is ingericht op de uitvoering van de primaire taak, en hoe de signalen of monitoringsresultaten vervolgens ook weer bij het Rijk terecht komen.

Op de verticale as staan de voorwaarden om tot goede uitvoering in de keten van uitvoering, borging en toezicht te kunnen komen:

- Hebben betrokkenen de **kennis** en ervaring om de taken goed uit te voeren. Is iedereen zich bewust van de regels die moeten worden opgenomen en dat dit van hem/haar verwacht wordt. Dat geldt zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie. Is men bekend met de andere partijen in de keten, kent men elkaar en weet men hoe die actor zijn taken opvat?
- Naast kennis is ook van belang dat de **bevoegdheden en taakopvatting** helder zijn. Die zijn in de regelgeving niet tot in detail beschreven, en zullen naar eigen bevinding worden ingevuld. Daardoor kunnen er verschillen ontstaan tussen regio's, of onduidelijkheid of verschil van inzicht binnen de keten over hoe deze rol moet worden ingevuld.
- Tenslotte is het van belang dat de **middelen** beschikbaar zijn om de taak goed te kunnen uitvoeren. Ook wanneer aan de eerste twee voorwaarden is voldaan (er is kennis en men heeft een wederzijds beeld van de taakopvatting), kan gebrek aan middelen een goede taakuitvoering in de weg staan.

Figuur 1: Het denk- en analysekader waarmee informatie en bevindingen zijn geordend.

Groepsgesprekken 'Leren en verbeteren'

De synthese uit de analyse van de deskstudie en de interviews vormen per pilot de basis voor de groepsgesprekken, waaraan de geïnterviewden en leden van de begeleidingsgroep van het onderzoek hebben deelgenomen. De bevindingen zijn daar op hoofdlijnen gedeeld, waarna dit gesprek zich vooral heeft gericht op verbeterpunten en handelingsperspectief daarvoor.

Eindrapportage met conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers

De resultaten van de groepsgesprekken vormen samen met de synthese uit de deskstudie en de casus-interviews, de basis voor de conclusies en aanbevelingen die in de nu voorliggende eindrapportage zijn verwoord en die aansluiten bij de onderzoeksvragen.

De gevolgde werkwijze en het gebruikte denk- en analysekader sluiten aan bij die in pilot 1. Daarmee is het mogelijk om de conclusies en aanbevelingen van pilot 2 en 3 te relateren aan die van pilot 1.

2 Wettelijk kader

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader uiteengezet voor de borging van nationale ruimtelijke belangen ten aanzien van de onderwerpen werelderfgoederen en defensie. Gekeken is naar de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen en naleving van daarop geënte regels uit AMvB's, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening¹ (**Barro**) in de ruimtelijke plannen van medeoverheden.

2.1 Instructieregels Barro

2.1.1 Werelderfgoederen

Werelderfgoederen zijn erfgoederen die worden beschouwd als onvervangbaar en uniek en die zijn opgenomen op de (voorlopige) Werelderfgoedlijst van UNESCO. Het behoud van de erfgoederen wordt van groot (nationaal) belang geacht, reden waarom in de ruimtelijke ordening met deze erfgoederen rekening moet worden gehouden. De instructieregels voor de borging van de belangen van deze erfgoederen zijn te vinden in titel 2.13 van het Barro. In het Barro zijn regels opgenomen voor een viertal grootschalige erfgoederen, te weten de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Romeinse Limes (beiden in juli 2021 toegevoegd aan de Werelderfgoedlijst van UNESCO), het werelderfgoed Droogmakerij De Beemster en het werelderfgoed De Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie heten sinds juli 2021 samen de Hollandse Waterlinies. In bijlage 8 bij het Barro zijn voor ieder erfgoed de kernkwaliteiten in hoofdlijnen beschreven. De instructieregels werken via de provincies door tot de gemeenten en hebben tot doel te bereiken dat de kernkwaliteiten van de erfgoederen niet worden aangetast, maar in plaats daarvan in stand worden gehouden en versterkt. De instructieregels zijn gericht tot Provinciale Staten die in de provinciale verordeningen regels moeten opnemen, die op hun beurt weer zijn gericht tot de gemeenteraden die bestemmingsplannen vaststellen en tot de colleges van burgemeester en wethouders voor de verlening van omgevingsvergunningen.

Artikel 2.13.4 Barro bevat de instructieregels en daaruit volgen de navolgende verplichtingen:

- 1) De kernkwaliteiten van de erfgoederen moeten in de provinciale verordening worden uitgewerkt en geobjectiveerd (lid 1);
- 2) In de provinciale verordening dienen in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten regels te worden gesteld omtrent de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen en de inhoud van buitenplanse afwijkingsvergunningen (lid 2, eerste zin);²
- 3) In de provinciale verordening dienen in ieder geval regels te worden gesteld die ervoor zorgen dat een bestemmingsplan of een buitenplanse omgevingsvergunning geen activiteiten mogelijk maakt ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening gestelde bestemmingsplan die de kernkwaliteiten aantasten (lid 3);

Bij provinciale verordening kunnen voorts regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen op grond van de kruimelgevallenregeling³. Maar of die regels noodzakelijk zijn in het belang van de instandhouding en versterking van de erfgoederen, is ter beoordeling van de provincies (lid 2, tweede zin).

Het Barro bevat een algemene ontheffingsbevoegdheid in artikel 3.2. De Minister kan op aanvraag van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de instructiebepalingen, indien de verwezenlijking van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal, ruimtelijk beleid wegens

¹ Besluit van 22 augustus 2011, houdende algemene regels ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2020-12-01>

² Omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

³ Omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die bepalingen te dienen nationale belangen.

2.1.2 Defensie

Het is van nationaal belang dat op militaire (luchtvaart-)terreinen defensieactiviteiten kunnen worden uitgevoerd. Het is van belang dat bestemmingsplannen vanwege de (vlieg-)veiligheid geen hoge objecten in de nabijheid van luchthavens toestaan. Ook moet er voldoende 'geluidruimte' zijn voor defensieactiviteiten en is het van belang dat er geen bestemmingen in de omgeving worden toegekend die een belemmering vormen voor die geluidruimte. De instructieregels voor de borging van de nationale belangen voor militaire terreinen en militaire luchtvaartterreinen zijn te vinden in titel 2.6 van het Barro en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (**Rarro**).⁴ De betreffende militaire terreinen, luchtvaartterreinen en munitieopslagplaatsen zijn geografisch aangewezen in de Rarro, net als de bijbehorende geluidzones, de obstakelbeheergebieden en bouwbeperkingengebieden. De militaire luchtvaartterreinen zijn de vliegbasissen in Deelen, Eindhoven, Gilze-Rijen, De Kooy, Leeuwarden, De Peel, Volkel en Woensdrecht. De instructieregels werken rechtstreeks door tot gemeenten; de gemeenteraden moeten de instructieregels implementeren in de bestemmingsplannen.

Uit artikel 2.6.4 Barro volgt dat bij de herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een militair luchtvaartterrein de gronden daarvoor als zodanig moeten worden bestemd en er geen bestemmingen mogen worden opgenomen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van dat terrein. Dezelfde bepalingen zijn opgenomen voor militaire terreinen (artikel 2.6.3 Barro) en militaire munitieopslagplaatsen (artikel 2.6.5 Barro), die als zodanig moeten worden bestemd in bestemmingsplannen en onveilige gebieden buiten militaire terreinen moeten een gebiedsaanduiding krijgen in een bestemmingsplan.

In de Rarro zijn specifiek voor munitieopslagplaatsen veiligheidszones aangewezen. Voor militaire luchtvaartterreinen bepaalt het Barro dat bij de herziening van een bestemmingsplan de vastgestelde geluidzones en de beperkingen genoemd in lid 4 van artikel 2.6.4 van het Barro in acht worden genomen.⁵ Deze zones en beperkingengebieden zijn geografisch aangewezen in de Rarro (bijlage 4 en 5). Lid 4 van artikel 2.6.4 van het Barro verwijst naar de Wet luchtvaart en de Wet geluidhinder. De regeling in het Barro en de Rarro over de geluidzones en obstakelbeheergebieden voor militaire luchtvaartterreinen borgt de juridische doorwerking van die zones en gebieden naar bestemmingsplannen tot het moment dat voor een militaire luchthaven een luchthavenbesluit is genomen. Op dat moment vindt de doorwerking (ook) via de Wet luchtvaart plaats en kunnen de regels uit het Barro en de Rarro vervallen.

Indien er sprake is van strijdigheid met andere instructieregels uit het Barro, hebben ingevolge artikel 3.4 Barro de instructieregels uit titel 2.6 Barro voorrang op de instructieregels uit de titels 2.3, 2.4 of 2.5 die zien op respectievelijk kustfundamenten, grote rivieren of de Waddenzee en het waddengebied.

Wet luchtvaart (en Luchtvaartwet)

De bepalingen die zien op militaire luchthavens zijn opgenomen in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart. Deze wet is (onder andere) van toepassing op geluidhinder vanwege luchtgebonden geluid: het geluid dat samenhangt met het opstijgen en landen van vliegtuigen. De Wet luchtvaart regelt dat voor militaire luchthavens bij AMvB een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld.⁶ Hierin moeten een luchthavengebied en een beperkingengebied worden opgenomen. De voordracht voor een

⁴ Artikelen 2.6.3, 2.6.4 en 2.6.5 Barro

⁵ Lid 5 van artikel 2.6.4 Barro is vervallen.

⁶ Art. 10.12, lid 1 Wet luchtvaart, jo artikel 2, lid 1 onder a, en lid 2 Besluit militaire luchthavens

luchthavenbesluit wordt gedaan na overleg met Gedeputeerde Staten en de Colleges van burgemeester en wethouders van de provincies respectievelijk de gemeenten, waarbinnen het luchthavenbesluit moet gaan gelden. Vervolgens wordt het ontwerp luchthavenbesluit bekendgemaakt en heeft eenieder de gelegenheid om zienswijzen in te dienen bij de Minister van Defensie. Een jaar nadat een luchthavenbesluit in werking is getreden, moet door de gemeenteraad van de betreffende gemeente(n) een bestemmingsplan overeenkomstig het besluit worden vastgesteld.⁷ Bij verlening van omgevingsvergunningen moet het luchthavenbesluit in acht worden genomen.

Bij algemene maatregel van bestuur worden maximale geluidwaarden vastgesteld voor landende en opstijgende luchtvaartuigen.⁸ Dit is gebeurd in het Besluit militaire luchthavens. Dit besluit bevat ook regels over de maximale hoogte van objecten in een obstakelbeheergebied. Deze beperkingen moeten in ieder geval in het luchthavenbesluit worden opgenomen.

Het Besluit militaire luchthavens geeft de maximale geluidbelasting weer in de eenheid Kosteneenheden (Ke). De waarde hiervan wordt bepaald door het totaal van alle vliegbewegingen in de periode van een jaar. Er gelden verschillende grenswaarden voor de maximale geluidbelasting, wat tot verschillende geluidcontouren leidt. Binnen die contouren gelden ruimtelijke beperkingen. Bij de militaire luchthavens mogen bijvoorbeeld geen woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen binnen de 65 Ke-contour worden gebouwd.

De regels in het Besluit militaire luchthavens over de maximale hoogte van objecten in de omgeving van militaire luchthavens verwijzen naar de relevante NAVO- en ICAO-afspraken over dit onderwerp. In een *standardization agreement* zijn gedetailleerde regels opgenomen voor de obstakelvlakken van de luchthaven (landingsvlak, startvlak en zijvlak (*funnel*)). ICAO EUR DOC 15 bevat regels over het voorkomen van verstoring van instrument landingssystemen (**ILS**). Het moment waarop het obstakelbeheergebied kenbaar is gemaakt, is bepalend voor de vraag of strijdigheden moeten worden gerespecteerd (bestaande bebouwing) of als nieuw moeten worden beschouwd en niet kunnen worden toegestaan.

Wet geluidhinder

De Wet geluidhinder is van toepassing op geluid dat door een luchthaven op de grond wordt geproduceerd. Luchthavens worden op grond van de Wet geluidhinder aangemerkt als 'grote lawaaimaker' en daarmee als een 'industrieterrein' beschouwd. Al het materieel dat op de grond staat, moet voldoen aan de regels in de Wet geluidhinder. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten geluidszones (50 dB(A)-contour)⁹ worden vastgesteld en de waarden binnen die geluidszones moeten in acht worden genomen bij de verlening van een omgevingsvergunning.

2.2 Omgevingswet

2.2.1 Werelderfgoederen

Onder de Omgevingswet komen de hierboven genoemde instructieregels over de Werelderfgoederen uit het Barro terug in afdeling 7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving¹⁰ (**Bkl**). Het Barro is beleidsneutraal omgezet in het Bkl. In aanvulling daarop bevat art. 5.131 Bkl een meer algemene bepaling dat gemeenten bij de vaststelling van omgevingsplannen rekening moeten houden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Anders dan nu het geval is, richt deze bepaling zich

⁷ Art. 10.17, lid 6 en art. 8.8, lid 3, Wet luchtvaart

⁸ Art. 10.12 Wet luchtvaart

⁹ Art. 44 Wet geluidhinder

¹⁰ Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), *Geconsolideerde teksten regelgeving op basis van Staatsblad en Staatscourant - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)*

dus rechtstreeks tot gemeenten. Deze verplichting komt voort uit het Werelderfgoedverdrag, is een uitwerking van het amendement-Van Veldhoven¹¹ en moet worden gezien als een vangnetbepaling die het belang van het werelderfgoed nogmaals expliciet benadrukt.¹²

2.2.2 Defensie

De algemene regels ten behoeve van Defensie die thans gelden op grond van het Barro en de Rarro, verhuizen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet naar hoofdstuk 5, paragraaf 5.1.2.6 (veiligheid rond luchthavens), 5.1.4.3 (geluid rond luchthavens) en 5.1.7.2 (landsverdediging en nationale veiligheid) van het Bkl als instructieregels die gemeenten bij de vaststelling van hun omgevingsplannen in acht moeten nemen. Het gaat dan om regels over militaire luchtvaartterreinen en beperkingen in de nabijheid daarvan in verband met geluid en veiligheid, militaire munitieopslagplaatsen en aanwijzing van veiligheidszones, radarstation, zend- en ontvangstinstallaties en beperkingen in de nabijheid daarvan, en militaire laagvliegroutes. De instructieregels met betrekking tot militaire luchthavens gaan echter bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet over. Ook de regels over geluid van luchthavens worden later ingevoegd.¹³ De betreffende bepalingen in de Wet luchtvaart c.a. blijven hun gelding behouden en de Wet luchtvaart c.a. zal daarop technisch worden aangepast.¹⁴ Definitieve inpassing van deze regels zal pas na inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvinden.¹⁵ Tot die tijd blijven op grond van het overgangsrecht¹⁶ voor dit onderdeel de instructieregels uit het Barro en de Rarro van kracht.

2.2.3 Algemeen

Onder de Omgevingswet is een grondslag voor een ministeriële ontheffingsmogelijkheid opgenomen in artikel 2.32, tweede lid, Omgevingswet. Daarin is bepaald dat bij de instructieregels zelf – dus in het Bkl – een ontheffingsbevoegdheid voor de minister die het aangaat, kan worden uitgewerkt. Voor omgevingsplannen is die mogelijkheid opgenomen in artikel 5.166 Bkl en voor provinciale verordeningen in artikel 7.15 Bkl. In deze artikelen is bepaald ten aanzien van welke instructieregels ontheffing kan worden verleend. De regels over cultureel erfgoed zijn niet genoemd in de artikelen. Onder de Omgevingswet komt de ministeriële ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van werelderfgoederen dus niet terug. Dit hangt samen met het internationaalrechtelijke karakter van het onderwerp¹⁷. De Omgevingswet maakt het in artikel 2.32, derde lid, ook mogelijk om bij de instructieregels in het Bkl te bepalen dat provincies een ontheffingsmogelijkheid in hun verordening kunnen opnemen. Van deze mogelijkheid is voor werelderfgoederen geen gebruik gemaakt. Het Bkl geeft provincies de opdracht om de kernkwaliteiten uit te werken en regels op te nemen over regels in omgevingsplannen. De instructieregels ten aanzien van militaire terreinen zijn nog niet in de Omgevingswet ingepast en ook niet opgenomen in de ontheffingsbepalingen.

2.3 Rol provincies en Rijk

Met de Wet revitalisering generiek toezicht¹⁸ (wet Rgt) is sinds 2012 het 'Interbestuurlijk Toezicht' (IBT) tussen gemeenten, provincies en Rijk vereenvoudigd. Het Rijk is toezichthouder op provincies als het gaat om provinciale medebewindstaken. Het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van milieu, wonen en bouwtaken (waaronder ook erfgoed en monumentenzorg) is van het Rijk naar de provincies gegaan. Het IBT gaat uit van het vertrouwen dat medeoverheden taken goed uitvoeren. Gemeenten leveren jaarlijks informatie aan over de taakuitvoering aan de provincies. In artikel 124h van de Gemeentewet is de basis

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 118

¹² Nota van toelichting bij Bkl, Stb. 2018, 292, p. 774

¹³ Stb. 2021, 557

¹⁴ Art. 2.44a lw en Stb. 2021, 190

¹⁵ Art. 2.44 lw.

¹⁶ Afd. 12.3 lb

¹⁷ vgl. Stb. 2018, 292, p. 396-397 resp. p. 479-480

¹⁸ Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031628/2013-01-01>

gecreëerd waarop de toezichhouder regels kan stellen voor de noodzakelijke systemische informatie (d.w.z. de provincie via de provinciale verordening). Provincies kunnen ingrijpen als er sprake is van taakverwaarlozing door de gemeente, dat wil zeggen wanneer de gemeente een taak opgelegd heeft gekregen en deze niet of niet naar behoren uitvoert. Het IBT berust in beginsel bij de provincie als meest nabije bestuurslaag, tenzij de provincie op het betreffende terrein geen taak heeft en dus expertise mist. Bij taakverwaarlozing door gemeenten hebben provincies het instrument van 'indeplaatsstelling', wat inhoudt dat de provincie de bevoegdheid van de gemeente in diens plaats kan uitvoeren. Het Rijk kan gebruik maken van indeplaatsstelling wanneer er sprake is van taakverwaarlozing door provincies. Wanneer een gemeente een besluit neemt in strijd met het recht kan de provincie bij de minister die het aangaat een voordracht doen voor schorsing of vernietiging per koninklijk besluit. Een koninklijk besluit kan ook ambtshalve worden genomen.

Als een gemeente toch een ontwerpbestemmingsplan ter inzage legt waarvan de inhoud in strijd is met de instructieregels, dan kunnen het Rijk of de provincie een zienswijze indienen. Wordt de zienswijze niet gevolgd, dan kunnen het Rijk of de provincie een reactieve aanwijzing geven.¹⁹ Het is ook mogelijk dat het Rijk of de provincie een proactieve aanwijzing geven, wat inhoudt dat de gemeenteraad wordt opgedragen om een bestemmingsplan vast te stellen.²⁰ Overigens komt de mogelijkheid tot het geven van een reactieve aanwijzing door het Rijk niet meer terug onder de Omgevingswet.

Het Rijk voert niet actief IBT uit op de provinciale medebewindstaken op grond van het Barro, maar gaat uit van vertrouwen in de uitwerking door provincies en gemeenten. Naast de vereenvoudigde lijn in het IBT heeft het Rijk bij de vaststelling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in 2012 aan gemeenten en provincies aangegeven dat het Rijk niet meer vooraf gecoördineerd meekijkt naar de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen in gemeentelijke plannen. Het Rijk licht in de voorbereidingsfase, indien daarom gevraagd, zijn belangen toe en komt op voor zijn directe belangen bij bestemmingsplannen als het Rijk beheerder of eigenaar is.

2.3.1 Werelderfgoederen

Voor werelderfgoederen zijn in het Barro geen rechtstreekse verplichtingen voor de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders opgenomen, want deze regels richten zich primair tot de provincies. De provincie moet via de provinciale (omgevings-)verordening regels stellen over de inhoud van of toelichting op de bestemmingsplannen die betrekking hebben op werelderfgoederen. Zo heeft de provincie Noord-Holland een gebodsbepaling opgenomen dat een ruimtelijk plan regels bevat gericht op de instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten van een erfgoed van uitzonderlijke universele waarde. Dit houdt in dat IBT alleen aan de orde is als een gemeentebestuur deze gebodsbepaling niet of onvoldoende heeft uitgevoerd.

Daarnaast geldt op grond van artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening een overlegverplichting voor bestuursorganen bij de voorbereiding van een bestemmingsplan waar belangen van een provincie of het Rijk bij betrokken zijn. Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland hebben op grond van artikel 3.1.1, lid 2, Besluit ruimtelijke ordening in hun 'Besluit beperking vooroverleg ruimtelijke ordening 2012' vastgelegd voor welke plannen vooroverleg met de provincie vereist is. Daaronder vallen plannen binnen de begrenzing van de werelderfgoederen de Stelling van Amsterdam en de Beemster. Deze overlegverplichting komt niet terug onder de Omgevingswet, maar bij vaststelling van een omgevingsplan moet de gemeenteraad wel aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden in de voorbereiding. Daaronder kan ook vallen dat bestuursorganen zijn betrokken.

¹⁹ Art. 3.8, lid 6, Wro

²⁰ Art. 4.2, lid 1, Wro

Tenslotte moeten landen om de zes jaar aan UNESCO rapporteren hoe het werelderfgoed ervoor staat. Het Werelderfgoedcomité kan een Werelderfgoedsite waarvan de uitzonderlijke universele waarde onder druk staat of waar verval aan de orde is, tot 'Werelderfgoed in Gevaar' benoemen en als er geen verbetering optreedt, kan het Comité het erfgoed van de Werelderfgoedlijst schrappen.

Om het effect van voorgenomen ingrepen op erfgoedwaarden te bepalen, kan gebruik worden gemaakt van de Heritage Impact Assessment (**HIA**). Dit rapportage-instrument is ontwikkeld door UNESCO en ICOMOS.²¹ Een HIA is geen verplicht onderzoek, maar een hulpmiddel om plannen en varianten te bespreken om de impact inzichtelijk te maken en daarmee tot een afgewogen besluit te komen. Het initiatief voor een HIA komt veelal van degene die een voorgenomen ontwikkeling wil realiseren of erover moet besluiten, al dan niet op suggestie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ("RCE"). De uitkomsten van een HIA zijn niet bindend. De RCE wordt graag geïnformeerd over het uitvoeren van een HIA, zo is te lezen op de website van de RCE.²²

2.3.2 Defensie

Het hiervoor geschetste IBT-systeem geldt ook voor de borging van nationale belangen van defensie. Daarnaast hebben het Rijk en de provincie een (overleg- en advies-)rol in de commissies overleg en voorlichting milieu (**COVM**). In de Wet luchtvaart is geregeld dat de Minister van Defensie voor iedere militaire luchthaven een eigen COVM instelt.²³ Hierin zijn vertegenwoordigd:

- een gedeputeerde van de provincie (voorzitter);
- de commandant van de vliegbasis;
- een bestuurder en een omwonende van iedere gemeente die binnen het obstakelbeheergebied van de vliegbasis ligt;
- het Hoofd Bureau Geluidhinder, Zonering en Rapportering van de Koninklijke Luchtmacht;
- een burgerexploitant en een vertegenwoordiger van de burgermedegebruikers (bij militaire luchthavens met structureel commercieel burgermedegebruik);
- een vertegenwoordiger van milieuorganisaties;
- een vertegenwoordiger van de plaatselijke luchtverkeersleiding.²⁴

De COVM geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de minister van Defensie of andere instanties over milieumaatregelen, o.a. ten aanzien van geluidhinder rond militaire vliegbases. De COVM doet bijvoorbeeld onderzoek naar de geluidbelasting rondom luchthavens en doet aanbevelingen voor te nemen maatregelen. Het COVM heeft een adviserende en informerende rol, maar heeft geen bevoegdheden in het kader van besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening.

²¹ *International Council on Monuments and Sites*

²² *Heritage Impact Assessment (HIA) | Werelderfgoed | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed*

²³ *Artikel 10.25 Wet luchtvaart*

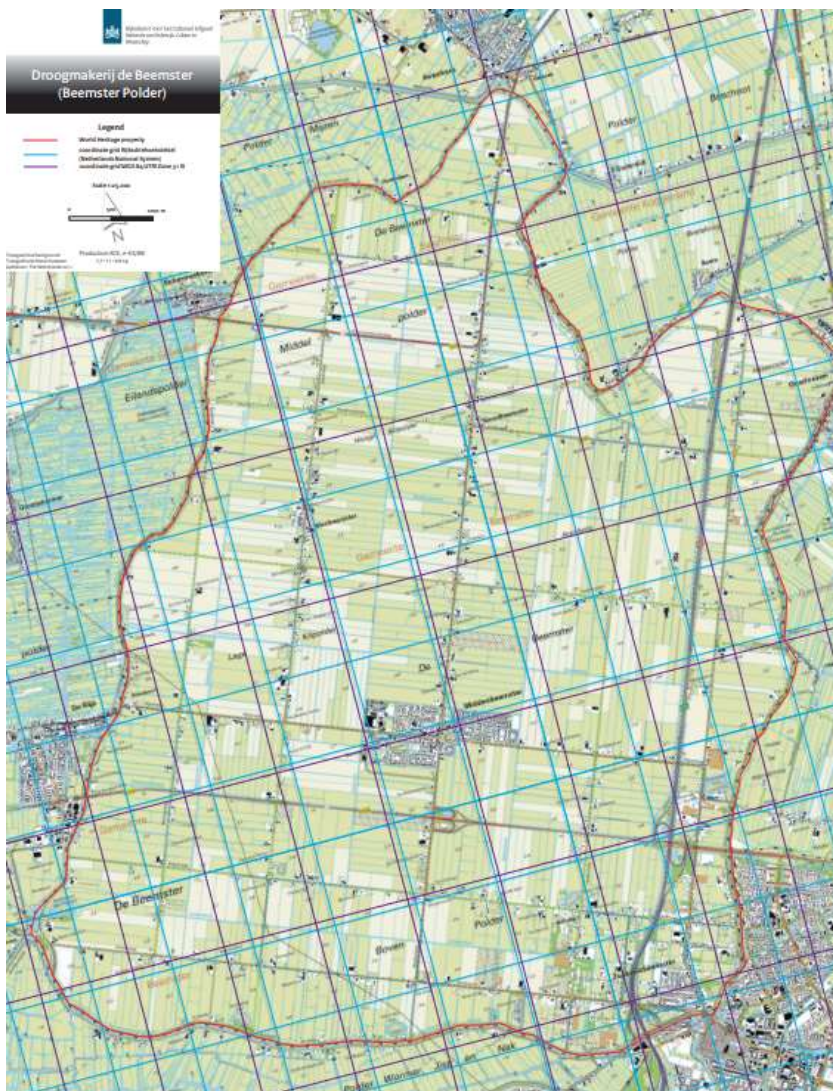
²⁴ *www.covm.nl*

3 Deskstudie lokale borging

3.1 Werelderfgoederen

Het werelderfgoed Droogmakerij De Beemster beslaat de gehele gemeente De Beemster²⁵ (zie figuur 2).

Figuur 2: Droogmakerij De Beemster²⁶

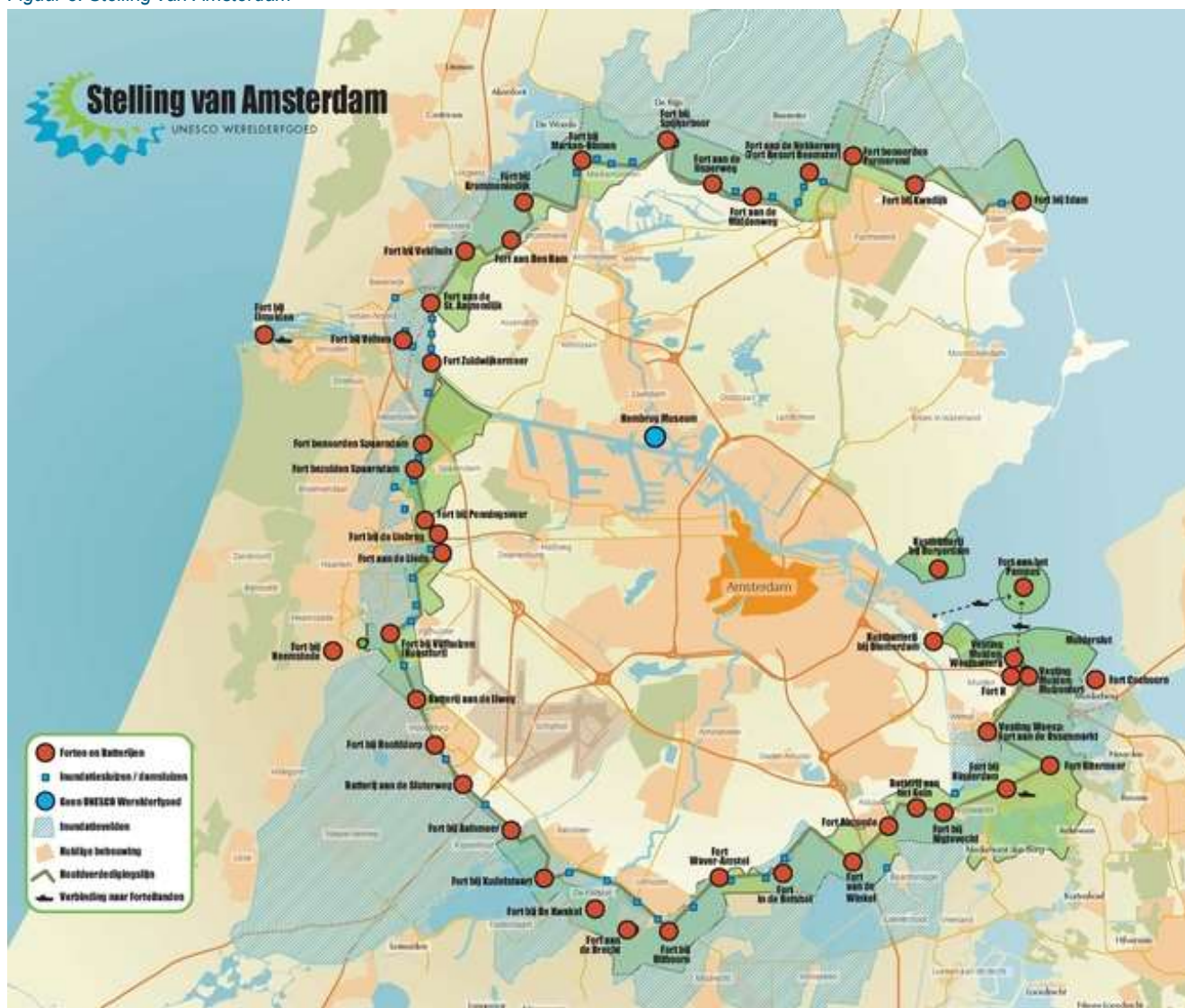


De Stelling van Amsterdam (zie figuur 3), sinds juli 2021 onderdeel van werelderfgoed De Hollandse Waterlinies, strekt zich uit over het grondgebied van zeventien gemeenten in de provincies Noord-Holland en Utrecht. Het werelderfgoed Droogmakerij De Beemster overlapt aan de zuidzijde ervan deels met De Stelling van Amsterdam.

²⁵ Vanaf 1 januari 2022 valt de gemeente Beemster onder de gemeente Purmerend

²⁶ Bron: whc.unesco.org

Figuur 3: Stelling van Amsterdam²⁷



3.1.1 Provinciale verordeningen

Op grond van artikel 2.13.4, lid 1, Barro moeten de provincies Noord-Holland en Utrecht in hun provinciale verordening de kernkwaliteiten hebben uitgewerkt en geobjectiveerd. Ook moeten ingevolge artikel 2.13.4, lid 2, Barro in het belang van de instandhouding en versterking van die kernkwaliteiten regels worden gesteld omtrent de inhoud of de toelichting bij bestemmingsplannen én de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij (buitenplannen) van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Bovendien moeten regels worden gesteld die ervoor zorgen dat een bestemmingsplan of buitenplanse afwijkingsvergunning geen activiteiten mogelijk maakt die de kernkwaliteiten aantasten. Ten slotte kunnen er regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met de kruimelgevallenregeling van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

²⁷ Bron: www.stellingvanamsterdam.nl

Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in de Omgevingsverordening NH2020 het volgende opgenomen:

PARAGRAAF 6.4.3 ERFGOEDEREN VAN UITZONDERLIJKE UNIVERSELE WAARDE

Artikel 6.47 Toepassingsbereik

1. Deze paragraaf gaat over de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde die op grond van artikel 2.13.2, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de provincie Noord-Holland zijn aangewezen:
 - a. Nieuwe Hollandse Waterlinie;
 - b. Werelderfgoed De Beemster; en
 - c. Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam.
2. De begrenzing van de erfgoederen is nader uitgewerkt in het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

Artikel 6.48 Oogmerk

Deze paragraaf bevat regels met het oog op de uitwerking en bescherming van de essentiële landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

Artikel 6.49 Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

1. De kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zijn uitgewerkt en geobjectiveerd in bijlage 7 bij de verordening.
2. Een ruimtelijk plan ter plaatse van het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde bevat regels gericht op de instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.
3. Een ruimtelijke plan ter plaatse van het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde voorziet uitsluitend in nieuwe activiteiten die de kernkwaliteiten als bedoeld in het eerste lid niet aantasten.
4. In afwijking van het derde lid kan het ruimtelijk plan voorzien in een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocatie of glastuinbouwlocatie dan wel een grootschalig bedrijventerrein of infrastructuurproject, voor zover:
 - a. er sprake is van een groot openbaar belang;
 - b. er geen reële alternatieven zijn; en
 - c. er voldoende maatregelen worden getroffen om de nadelige effecten van de ontwikkeling op de instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten als bedoeld in het eerste lid te mitigeren of te compenseren.
5. Ter plaatse van het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde voorziet een ruimtelijk plan niet in een windturbine.
6. Ter plaatse van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam voorziet een ruimtelijk plan niet in een opstelling voor zonne-energie, tenzij de gronden zijn bestemd voor of feitelijk in gebruik zijn als nutsvoorzieningen, weg-, spoor-, water- of luchtverkeer, niet zijnde leidingtracés voor gas, water of elektriciteit.
7. Gedeputeerde Staten kunnen nadere regels stellen ten aanzien van de wijze waarop compensatie als bedoeld in het vierde lid, onder c, plaatsvindt.

In bijlage 7 bij de Omgevingsverordening NH2020 zijn de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen opgesomd. In de Omgevingsverordening is te lezen dat de tabel met kernkwaliteiten in bijlage 7 in samenhang moet worden gelezen met de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. In die leidraad zijn de kernkwaliteiten nader uitgewerkt.

Een ruimtelijk plan is ingevolge de definities van de Omgevingsverordening NH 2020:

- a. bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
- b. wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening;
- c. beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening;

- d. omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of van de beheersverordening wordt afgeweken, voor zover het betreft de planologische gebruiksactiviteiten als genoemd in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Besluit ruimtelijke ordening;
- e. omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of van de beheersverordening wordt afgeweken; of
- f. projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet.

Toetsing aan instructieregels Barro

Met bovenstaande regels wordt voldaan aan de verplichting uit het Barro om de kernkwaliteiten uit te werken en te objectiveren. De verordening bevat ook regels in het belang van de instandhouding en versterking omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, buitenplanse afwijkingsvergunningen en enkele kruimelgevallen. Op grond van het Barro moeten in de verordening regels worden gesteld die bewerkstellingen dat een bestemmingsplan of buitenplanse afwijkingsvergunning geen activiteiten mogelijk maakt die de kernkwaliteiten aantasten. Dat is in artikel 6.49, lid 3 van de verordening ook vastgelegd, maar lid 4 maakt het wel mogelijk om bepaalde activiteiten uit te voeren die de kernkwaliteiten aantasten, mits de nadelige effecten daarvan worden gemitigeerd of gecompenseerd.

De formulering van deze ontheffingsmogelijkheid lijkt op de ADC-toets die in het natuurbeschermingsrecht is te vinden (artikel 6 Habitatrictlijn).²⁸

Instructieregel	Uitvoering	Opmerkingen
Kernkwaliteit uitwerken/objectiveren	Ja, 6.49, lid 1	-
Regels stellen m.b.t. inhoud van/toelichting bp en ov	Ja, 6.49, lid 2	-
Regels stellen om strijdige activiteiten te belemmeren	Ja, 6.49, lid 3	Artikel 6.49, lid 4 maakt activiteiten mogelijk, mits "ADC-toets"

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft pas vrij recent (in 2021) bepalingen in de provinciale verordening opgenomen die aansluiten bij de bepalingen in het Barro. In de oude Provinciale Ruimtelijke Verordening, geconsolideerd (incl. herijking 2016, correctie 2017 en 2^e partiële herziening 2018) was het volgende opgenomen voor onder andere de werelderfgoederen:

²⁸ De ADC-toets in het natuurbeschermingsrecht houdt in dat er toch een vergunning kan worden verleend voor een activiteit die significante negatieve gevolgen zal hebben voor een beschermd natuurgebied als er geen alternatieven zijn (A), er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (D) en er compenserende maatregelen worden getroffen (C).

1.7 Cultuurhistorische hoofdstructuur

1. Als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' wordt aangewezen de gebieden 'Historische buitenplaatszones', 'Militair erfgoed', 'Agrarisch cultuurlandschap' en 'Archeologie' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Cultuurhistorie.
2. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' bevat bestemmingen en regels ter bescherming van de waarden van de Cultuurhistorische hoofdstructuur, zoals genoemd in de Bijlage Cultuurhistorie.
3. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' bevat geen nieuwe bestemmingen en regels die leiden tot een onevenredige aantasting van in het plangebied voorkomende waarden van de Cultuurhistorische hoofdstructuur, zoals genoemd in de Bijlage Cultuurhistorie.
4. In afwijking van artikel 3.2 kan een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' bestemmingen en regels bevatten die binnen de historische buitenplaatszones verstedelijking toestaan, mits dit bijdraagt aan het behoud van de cultuurhistorische waarde van de buitenplaatszone en de individuele buitenplaats. De verstedelijking is kleinschalig en wordt zorgvuldig ingepast in de omgeving.
5. In afwijking van artikel 3.2 kan een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' bestemmingen en regels bevatten die binnen het militair landschap bij de forten verstedelijking toestaan, mits dit bijdraagt aan het behoud van de cultuurhistorische waarde van het militair landschap. De verstedelijking is kleinschalig en wordt zorgvuldig ingepast in de omgeving.
6. De toelichting op een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Cultuurhistorische hoofdstructuur' bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan, een beschrijving van de in het plangebied aanwezige cultuurhistorische waarden en het door de gemeente te voeren beleid ter zake en van de wijze waarop met de bescherming van deze waarden is omgegaan. Bij de beschrijving van de verschillende waarden wordt gebruik gemaakt van de bijlage Cultuurhistorie.

De kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie waren in deze verordening niet uitgewerkt. Ook bevatte de verordening geen regels in het belang van de versterking van de kernkwaliteiten. Weliswaar was een regel opgenomen dat nieuwe bestemmingen en regels niet mochten leiden tot een onevenredige aantasting van de in het plangebied voorkomende waarden, maar daarop was afwijking mogelijk als er sprake is van kleinschalige verstedelijking die is ingepast in de omgeving.

Inmiddels is op 10 maart 2021 een nieuwe provinciale verordening vastgesteld. In deze Interim Omgevingsverordening van de Provincie Utrecht zijn de volgende bepalingen opgenomen:

Artikel 7.2 Instandhouding en versterking (Voorlopige Lijst) UNESCO Werelderfgoed Hollandse Waterlinies

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties in het **(Voorlopige Lijst) UNESCO Werelderfgoed Hollandse Waterlinies**:
 - a. neemt de uitzonderlijke universele waarde van de Hollandse Waterlinies in acht en bevat bestemmingen en regels ter instandhouding en versterking daarvan; en
 - b. bevat geen bestemmingen en regels die activiteiten toestaan die die waarde aantasten.
2. Als uitzonderlijke universele waarde van de Hollandse Waterlinies gelden de kernkwaliteiten, bedoeld in de bijlage 14 Cultuurhistorie bij deze verordening en de Gebiedsanalyses Kernkwaliteiten Hollandse Waterlinies.
3. Ontheffing van het eerste lid kan alleen worden verleend als:
 - a. er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang;
 - b. reële alternatieven die de Hollandse Waterlinies niet of minder aantasten ontbreken;
 - c. de aantasting zoveel mogelijk wordt beperkt; en
 - d. er op of nabij de locatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd voldoende compenserende maatregelen worden genomen, in de vorm van versterking van de (resterende) uitzonderlijke universele waarde van de Hollandse Waterlinies.
4. De motivering van een bestemmingsplan bevat:
 - a. een beschrijving van de in het plangebied aanwezige uitzonderlijke universele waarde van de Hollandse Waterlinies, en
 - b. een beschrijving en motivering van de wijze waarop die waarde in acht is genomen.

Toetsing aan instructieregels Barro

In de Interimverordening zijn voorschriften opgenomen voor bestemmingsplannen. Er is niet expliciet opgenomen dat de voorschriften ook in acht moeten worden genomen bij verlening van buitenplanse omgevingsvergunningen. De provincie Utrecht stelt, anders dan de provincie Noord-Holland, ook eisen aan de motivering van het bestemmingsplan. De regels maken het mogelijk om een provinciale ontheffing te verlenen van het verbod tot aantasting van de uitzonderlijke universele waarde, ook hier met een soort “ADC-toets”.

Instructieregel	Uitvoering	Opmerkingen
Kernkwaliteit uitwerken/objectiveren	Ja, 7.2, lid 2	-
Regels stellen m.b.t. inhoud van/toelichting bp en ov	Ja voor bp, 7.2 lid 1, onder a en lid 4. Voor ov geen regels.	Ook eisen aan motivering bestemmingsplan
Regels stellen om strijdige activiteiten te belemmeren	Ja, 7.2, lid 1, onder b	Artikel 7.3 maakt activiteiten mogelijk, mits “ADC-toets”

3.1.2 Bestemmingsplannen

In het kader van deze rapportage is onderzocht hoe de instructieregels uit de verordeningen zijn vertaald in de regels in gemeentelijke bestemmingsplannen. De Stelling van Amsterdam bestaat uit in totaal 35 forten, 4 batterijen en 1 vesting. Voor dit onderzoek zijn 12 forten en een batterij uitgekozen voor een nadere analyse. Ook zijn de bestemmingsplanregels voor cultuurhistorie bekeken die voor de gehele Droogmakerij De Beemster gelden. Bij de selectie van de locaties is gelet op de spreiding tussen stedelijke, industriële en landelijke ligging. De keuze om deze locaties te onderzoeken brengt een zekere beperking met zich mee in het onderzoek. De Hollandse Waterlinie (en daaronder de Stelling van Amsterdam) beslaat een groot gebied, dat ook bestaat uit andere, meer landschappelijke kwaliteiten (liniedijken, sluizen, voor- en achterkanalen, inundatiegebieden, voormalige schootsvelden). Bij een deel van de forten is bekeken of de inundatievelden rondom het fort in de planregels terugkomt. Dit is een beperkt aantal zodat daaruit geen algemene conclusies kunnen worden getrokken.

In de tabel in **bijlage 2** bij dit rapport is op een rijtje gezet welke bestemmingen er ter plaatse van de werelderfgoederen gelden, of het bestemmingsplan regels bevat die zien op instandhouding van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en of de afwijkmogelijkheden in lijn zijn met de regels daarvoor uit de provinciale verordening. Daarbij is gekeken of de bestemmingsplannen in lijn zijn met de Omgevingsverordening NH2020 en de Interim Omgevingsverordening, hoewel deze verordeningen nog niet in werking waren ten tijde van vaststelling van de bestemmingsplannen. Het gaat hier niet om een juridische toets of die bestemmingsplannen destijds in overeenstemming met het geldende recht zijn vastgesteld, maar om de vraag of de nationale belangen in deze bestemmingsplannen voldoende zijn geborgd. Met het onderzoek is niet bekeken of en hoe vaak van deze bestemmingsplannen is afgeweken bij omgevingsvergunning.

De bevindingen worden hieronder verkort weergegeven:

Instructieregel	Uitvoering	
Bevat het bestemmingsplan (bp) regels inzake de instandhouding werelderfgoed?	Ja, vrijwel alle gemeenten hebben regels opgenomen.	De beheersverordening van de gemeente Abcoude bevat geen specifieke regels voor instandhouding, maar verbiedt wel dat uitwendige hoofdvorm van een pand niet gewijzigd mag worden.
Bevat het bp regels die nieuwe activiteiten verbieden die kernkwaliteiten aantasten?		- Voor Fort bij Hoofddorp, fort bij Aalsmeer en batterij aan Sloteweg geldt dat niet mag worden gebouwd als dit <i>onevenredige</i> afbreuk doet aan CH-waarde. - Bij Fort benoorden Spaarndam mogen bouwwerken, geen gebouwen, worden gebouwd voor de bestemming en anders voor zover de CH-waarden niet onevenredig worden geschaad. - In de Beemster mag worden gebouwd <i>met in acht name</i> cultuurhistorische waarde. BG kan optioneel eisen dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de CH-waarden. - Bij fort IJmuiden mag worden gebouwd <i>voor zover voldoende rekening gehouden wordt met de belangen en de bescherming van de waarden</i>. - Bij fort Pampus kan van het bouwverbod worden afgeweken mits de CH-waarden niet <i>onevenredig</i> worden geschaad.

Hieruit blijkt dat veel gemeenten in de regels een eigen evenredigheidstoets hebben geformuleerd om enige ruimte te creëren voor ontwikkelingen. Wie die evenredigheidstoets precies uitvoert en hoe die wordt ingevuld, blijkt niet uit de bestemmingsplannen. In hoofdstuk 4 is toegelicht wat medewerkers van de provincies en gemeenten in de interviews hebben verteld over hun werkwijze.

3.1.3 Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie blijkt dat het een enkele keer voorkomt dat in een bestemmingsplan ten onrechte geen regels zijn opgenomen ter bescherming van een werelderfgoed. Dit wordt dan doorgaans aangevoerd door belangenverenigingen en was aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**Afdeling**) in september 2016 inzake het bestemmingsplan Industrierrein Oosthuizenweg van de gemeente Edam-Volendam.²⁹ De gemeenteraad was van mening

²⁹ ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL: RVS:2016:2449

dat het plangebied niet binnen de Stelling van Amsterdam viel, maar de Afdeling oordeelde daar, aan de hand van kaart 7 bij het Barro, anders over. In een andere uitspraak uit 2016 blijkt dat ook voor het Fort Benoorden Spaarndam door de gemeente Velsen ten onrechte geen bepalingen waren opgenomen ter behoud en versterking van de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam.³⁰

De verschillende uitspraken van de Afdeling laten het spanningsveld zien tussen de behoefte aan ontwikkelmogelijkheden en het behoud en de bescherming van de werelderfgoederen. De plannen voor herontwikkeling en uitbreiding van het Fort Kudelstaart stuiten op het oordeel van de voorzieningenrechter van de Afdeling dat niet voldoende was gebleken dat de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam werden behouden of versterkt.³¹ Ook de verruiming van bouwhoogtes, ondanks afname van de bebouwde oppervlakte, was naar het oordeel van de Afdeling niet in lijn met het vereiste behoud van openheid van de Nieuwe Hollandse Waterlinie uit het Barro en de PRV.³² De raad van de gemeente Muiden had niet goed onderbouwd dat een hockeyveld de kernkwaliteit van “landschappelijke diversiteit” van de Nieuwe Hollandse Waterlinie zal behouden of versterken.³³ Uit een uitspraak over woningbouw nabij de Westbatterij Muiden blijkt dat de verschillende kernkwaliteiten van de erfgoederen bij de planvorming moeten worden betrokken als een ontwikkeling zowel in de nabijheid van een fort uit de Stelling van Amsterdam, als in de nabijheid van de Nieuwe Hollandse Waterlinie ligt.³⁴

De gemeente Beemster heeft te maken gehad met verschillende procedures over ontwikkelingen in de Beemster, voornamelijk over woningbouw in Zuidoostbeemster. In die procedures is verwezen naar een rapport uit 2009 van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De Afdeling overweegt: “Uit het *State of Conservation Report* komt, samengevat weergegeven, naar voren dat de woningbouw de kenmerken van het werelderfgoed niet aantast, waarbij van belang is dat de verkaveling in Zuidoostbeemster anders is dan in de rest van De Beemster en het gebied niet een open karakter heeft zoals de rest van De Beemster.” De Afdeling liet de bestemmingsplannen in stand en nam daarbij in aanmerking dat het Werelderfgoedcomité in het *State of Conservation Report* geen aanleiding heeft gezien om De Beemster van de lijst met werelderfgoederen te schrappen of om nadere vragen te stellen.³⁵

Het spanningsveld tussen ruimte voor ontwikkelingen en bescherming van het erfgoed, blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling in 2013 inzake het bestemmingsplan Buitengebied 2012 van de gemeente Beemster en dan met name op de wijzigingsbevoegdheid die daarin was opgenomen.³⁶ Naar het oordeel van de Afdeling was het behoud van de waarden niet voldoende geborgd, nu in de regels niet verplicht was voorgeschreven dat moest worden beoordeeld of door bouw geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van het gebied.

³⁰ ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1147

³¹ ABRvS 3 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:933

³² ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1335

³³ ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3388

³⁴ ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1989

³⁵ ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3729, zie ook ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3452, ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2266, ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3560

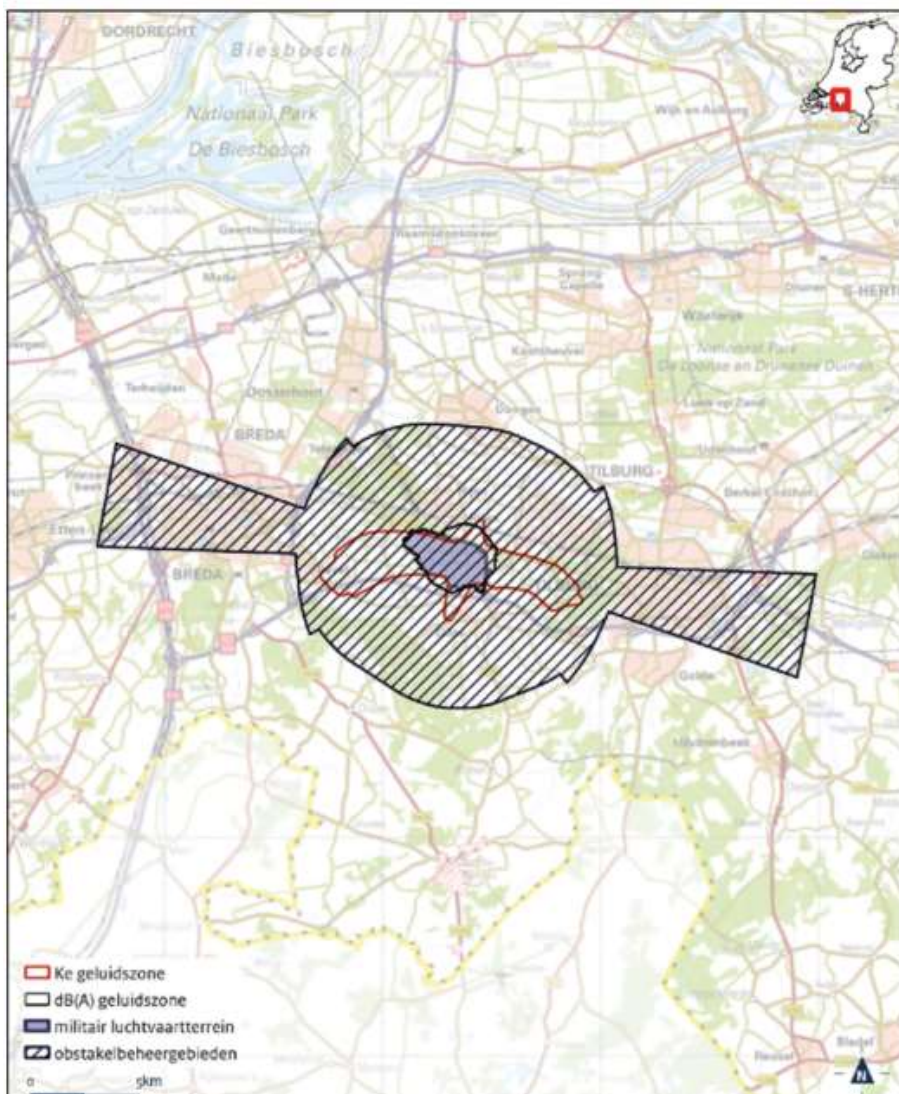
³⁶ ABRvS 19 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1154

3.2 Defensie

3.2.1 Militair luchtvaartterrein Gilze-Rijen

Uit artikel 2.6.4, lid 1, Barro volgt dat bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat ziet op een militair luchtvaartterrein de gronden de bestemming “Maatschappelijk- militaire luchthaven” moeten krijgen en dat er geen bestemmingen worden opgenomen die een belemmering kunnen vormen voor de bruikbaarheid van het terrein. Verder moeten in een bestemmingsplan dat ziet op de gronden die in een beperkingengebied zijn gelegen de vastgestelde geluidzones en beperkingen (obstakelbeheergebieden) worden opgenomen. De geluidzones en obstakelbeheergebieden zijn ingetekend op de kaart in bijlage 3.6 bij de Barro.

Figuur 4: Kaart militair luchtvaartterrein Gilze-Rijen, bijlage 3.6 bij Barro



Militaire luchtvaartterreinen kennen twee geluidzones: een zone voor grondgebonden geluid in decibel (dB(A)) en een zone voor luchtgebonden geluid in kosteneenheden (Ke). De geluidszone van 35 Ke voor het luchtgebonden geluid volgt uit een besluit van de staatssecretaris van Defensie van 9 november 1993 op grond van de Luchtvaartwet. Op de kaart in bijlage 3.6 bij de Barro is de 35-Ke-zone en de 50-dB(A)-contour weergegeven. De dB(A)-contour is in 2017 gewijzigd vastgesteld. De geluidzones hebben tot

gevolg dat buiten die contouren de maximale geluidbelasting maximaal 35 Ke, respectievelijk 50 dB(A) mag bedragen.

Ook de obstakelbeheergebieden uit het Besluit militaire luchthavens moeten worden opgenomen in bestemmingsplannen. Afwijking van de bepalingen in het Besluit militaire luchthavens, is toegestaan als uit onderzoek blijkt dat de beïnvloeding van het ILS of het radarbeeld uit het oogpunt van veiligheid aanvaardbaar is.³⁷ Dat onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van de Minister van Defensie.

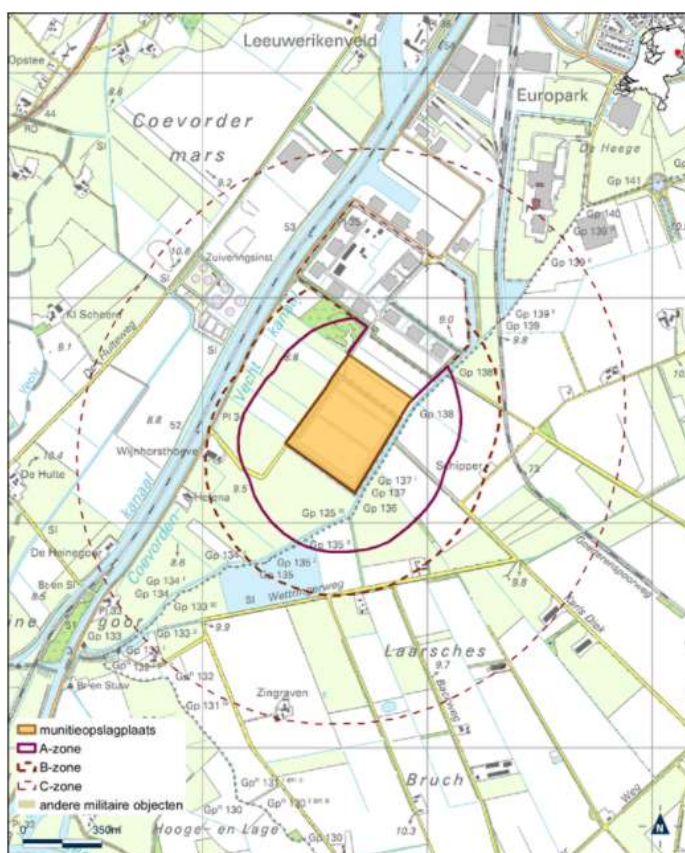
Onderzocht is of de geluidszones en obstakelbeheergebied zijn opgenomen in bestemmingsplannen rondom vliegbasis Gilze Rijen. Daarvoor zijn steekproefsgewijs een aantal bestemmingsplannen bekeken. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in de tabel in **bijlage 3**.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de bestemmingsplannen rondom de vliegbasis over het algemeen de geluidszones en obstakelbeheergebieden zijn opgenomen. Enkele bepalingen verwijzen naar verouderde wetgeving. Het bestemmingsplan Witbrant Koolhoven van de gemeente Tilburg bevat geen actuele geluidszone, omdat wordt verwezen naar een wijzigingswet. In het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Gilze-Rijen is opgenomen dat er geen nieuwe woningen in de Ke-contour mogen worden gebouwd, maar dat daarvan ontheffing mogelijk is als er sprake is van een grondgebonden karakter van de woning. Op welke situaties deze bepaling ziet, blijkt niet uit de toelichting bij het bestemmingsplan.

3.2.2 Militair opslagterrein Coevorden

Op grond van artikel 2.6.5, lid 1 Barro moet bij de eerstvolgende herziening (sinds de vaststelling van het Barro) van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een munitieopslagplaats voor die gronden de bestemming “Maatschappelijk – militair munitiedepot” worden opgenomen. In de Barro worden voor elke munitieopslagplaats drie veiligheidszones aangewezen, aan te duiden als A-zone, B-zone en C-zone, waarbij de A-zone de kleinste afstand tot de munitieopslagplaats heeft en de C-zone de grootste afstand, zo volgt uit artikel 2.6.5, lid 2 Barro. Uit artikel 2.6.7 Barro volgt dat bij eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat ziet op gronden die in de veiligheidszones liggen, de gebiedsaanduiding van die zones moet worden opgenomen.

Op nevenstaande kaart uit de Barro is het militair opslagterrein Coevorden weergegeven.



Figuur 5: Kaart militair opslagterrein in Coevorden, bijlage 12.18 bij Barro

³⁷ Art. 16 Bml.

Voor de verschillende zones gelden de volgende voorschriften (artikel 2.6.7 Barro)

1. Bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden, gelegen binnen de veiligheidszonering van een militaire munitieopslagplaats of een civiele inrichting voor activiteiten met explosieven wordt de gebiedsaanduiding van de veiligheidszones opgenomen.
2. Bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden binnen de begrenzing van de A-zone worden:
 - a. geen bestemmingen opgenomen die het oprichten van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen mogelijk maken, of de aanleg van autowegen, autosnelwegen, spoorwegen of druk bevaren waterwegen, parkeerterreinen of recreatieve voorzieningen toestaan, en
 - b. geen agrarische bestemmingen opgenomen die niet kunnen worden gerealiseerd zonder een meer dan incidentele aanwezigheid van enkele personen.
3. Bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden binnen begrenzing van de B-zone worden geen bestemmingen opgenomen die het oprichten van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen toestaan.
4. Bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden binnen de begrenzing van de C-zone worden geen bestemmingen opgenomen die het oprichten van bouwwerken mogelijk maken met vlies- of gordijngewelconstructies of grote glasoppervlakten en waarbinnen zich doorgaans een groot aantal personen bevindt.

Onderzocht is of deze voorschriften zijn overgenomen in de bestemmingsplannen met betrekking tot de munitieopslagplaats in Coevorden, zie de tabel in **bijlage 4**. De uitkomst van dit onderzoek is dat in de bestemmingsplannen van de gemeente Coevorden aan de instructieregels uit het Barro en Rarro wordt voldaan.

3.2.3 Jurisprudentie

Uit verschillende uitspraken blijkt dat af en toe een beroepsgrond (aangevoerd door de Minister van Defensie) slaagt die erop ziet dat niet de juiste bestemming is opgenomen in een bestemmingsplan rond een militair terrein.³⁸

De uitspraken van de Afdeling inzake het beroep van het Van der Valk hotel tegen het bestemmingsplan 'N282' bij de vliegbasis Gilze Rijen laten zien dat het defensiebelang niet het enige belang is dat de gemeenteraad moet meenemen bij de vaststelling van een bestemmingsplan.³⁹ Bij de keuze voor de plek en uitvoering van het nieuwe weggedeelte had de raad niet alleen kunnen stellen dat enige afstand tot de vliegbasis en het parkeerterrein van Defensie nodig is, maar ook de gevolgen van de keuze voor het Van der Valk hotel in de afweging moeten betrekken. De gemeente Gilze-Rijen had in een andere procedure te maken met de wens van het hotel om zorgappartementen te realiseren. De Afdeling heeft in de procedure daarover geoordeeld dat de gemeenteraad rekening mag houden met mogelijke veranderingen op de vliegbasis en in de geluidszonering rondom de vliegbasis en de omzetting van hotelappartementen in zorgappartementen daarom mag weigeren, hoewel nog niet vast staat wat de uitkomst zal zijn van de door de staatssecretaris van Defensie ingezette procedure over de zonering.⁴⁰

³⁸ Bijv. ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1783, ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:185, 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3815, ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:578.

³⁹ ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1553, ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2614.

⁴⁰ ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:83.

3.3 Conclusie deskstudie

De deskstudie richt zich specifiek op de vraag hoe de *juridische* borging van de nationale belangen is geregeld. Om de volledige borging van de nationale belangen te kunnen beoordelen, is het ook nodig om te kijken naar de borging in de praktijk, wat in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

Uit de deskstudie naar de juridische borging van de belangen van de werelderfgoederen Stelling van Amsterdam en de Beemster blijkt dat deze belangen worden beschreven door zowel de provincies als de gemeenten in hun verordeningen respectievelijk bestemmingsplannen. Beide provincies hebben de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen benoemd en hiervoor instructieregels opgenomen. Ook de gemeentelijke bestemmingsplannen bevatten regels om te voorkomen dat er activiteiten worden uitgevoerd die de kernkwaliteiten van de erfgoederen aantasten.

De ILT heeft in 2018 geconcludeerd dat de provinciale ruimtelijke verordeningen nog veel mogelijkheden boden tot niet wenselijke ontwikkelingen binnen de zones van de erfgoederen. De provincie Utrecht heeft inmiddels de kernkwaliteiten van de erfgoederen uitgewerkt in de Interim omgevingsverordening. In die zin is de borging verbeterd ten opzichte van de situatie in 2018. Beide provincies hebben in de verordeningen ontheffingsmogelijkheden opgenomen. Het Barro regelt een door de Minister te verlenen ontheffing, maar bevat geen bepalingen voor het verlenen van ontheffingen door de provincies. Bij de formulering van deze ontheffingsmogelijkheid lijken de provincies aan te sluiten bij de criteria voor het verlenen van ontheffingen in bijvoorbeeld het natuurbeschermingsrecht. Onder de Omgevingswet komt de ministeriële ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van de werelderfgoederen niet in het Bkl terug.

De gemeenten hebben in hun bestemmingsplannen een evenredigheidstoets opgenomen voor activiteiten die de erfgoederen kunnen aantasten. Hiermee wordt afgeweken van de voorschriften uit het Barro en de provinciale verordeningen, die hiervoor geen expliciete grondslag bieden.

Uit de jurisprudentie omtrent werelderfgoederen blijkt dat er balans wordt gezocht tussen ruimte voor ontwikkelingen en behoud van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen. De discussie gaat in sommige gevallen over de vraag in hoeverre een ontwikkeling de kernkwaliteiten van het werelderfgoed aantast.

Uit de deskstudie naar de juridische borging van de belangen van defensie inzake militaire terreinen blijkt dat de veiligheidszones, geluidzones en obstakelbeheergebieden veelal correct zijn opgenomen in de onderzochte gemeentelijke bestemmingsplannen rondom militair terrein Coevorden en vliegbasis Gilze-Rijen. De ILT heeft in het rapport uit 2018 geconstateerd dat niet in alle bestemmingsplannen de regels voor grondgebonden geluidszones uit het Barro waren opgenomen. Voor het huidige onderzoek zijn de bestemmingsplannen rondom Gilze-Rijen alleen steekproefsgewijs bestudeerd, zodat daarmee geen volledig overzicht is (beoogd en) gegeven.

De bestemmingsplanregels rondom Gilze-Rijen verwijzen in sommige gevallen naar verouderde wetgeving. De Afdeling oordeelde enkele jaren geleden dat de gemeente in het kader van de goede ruimtelijke ordening rekening mag houden met het voornemen om de geluidzone te wijzigen. Het is de bedoeling de geluidzone te actualiseren in een vast te stellen luchthavenbesluit.

4 Resultaten interviews en rondetafelgesprekken

In het onderzoek zijn meerdere gesprekken gevoerd met personen die direct betrokken zijn bij de praktijk van ruimtelijke doorwerking en borging van nationaal belang. Voor de pilot Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden is gesproken met medewerkers van de Provincies Noord-Holland en Utrecht, de gemeenten Beemster/Purmerend, Haarlemmermeer, De Ronde Venen, het ministerie van OCW en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Voor de Pilot Defensierterreinen van nationaal belang is gesproken met medewerkers van de provincie Noord-Brabant, gemeente Gilze-Rijen, gemeente Coevorden en Rijksvastgoedbedrijf. In deze gesprekken zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde gesteld:

1. Hoe is de doorwerking en borging nu geregeld?
2. Hoe werkt het ruimtelijk borgen van het nationaal belang in de praktijk?
3. Zijn er aandachtspunten voor verbetering?
4. Hoe krijgt het Rijk inzicht in de naleving?

In dit hoofdstuk worden deze vragen voor beide nationale belangen die in het onderzoek centraal staan als leidraad voor de bespreking van de gesprekken gebruikt. Wat hier beschreven wordt, is een samenvatting van wat (vaak in meerdere) gesprekken uit de praktijk naar voren is gebracht. De vierde onderzoeksvraag wordt naar aanleiding van de gesprekken breder opgevat en richt zich ook op de (gewenste) rolopvatting van het Rijk.

In de analyse van de gesprekken is gebruik gemaakt van het analyse- of denkkader dat in hoofdstuk 1 is geïntroduceerd. Dat betekent dat aandacht wordt besteed aan de kennis, bevoegdheden, taakopvatting en middelen in de uitvoering en borging van het nationaal belang in de praktijk door de medeoverheden. Na de analyse van de juridische doorwerking in hoofdstuk 3, gaat het in dit hoofdstuk vooral over de bestuurlijk-organisatorische en beleidsmatige doorwerking van het nationaal belang door de medeoverheden.

4.1 Pilot: Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

4.1.1 Hoe is het nu geregeld?

De provincies Noord-Holland en Utrecht hebben in hun ambtelijke organisaties aandacht en capaciteit voor het onderwerp werelderfgoederen. Beide provincies hebben een programmteam ingericht, waarin kennis is en wordt opgebouwd en van waaruit er directe persoonlijke contacten worden onderhouden met de betrokken gemeenten. Ook is er regelmatig contact en samenwerking tussen beide provincies⁴¹. Ook de betrokken gemeenten beschikken in hun organisatie veelal over ruimtelijk-juridische en specialistische cultuurhistorische kennis en ervaring met de praktijk van de doorwerking en borging.

De gemeenten zijn na de verkregen UNESCO status voor De Stelling van Amsterdam (sinds 1996) en De Beemster (sinds 1999) aan de slag gegaan met het ontwikkelen van visies op instandhouding, beheer en ontwikkeling van de kenmerkende ruimtelijke elementen (voorbeelden: visies Geniedijk en Geniepark in de Haarlemmermeer, visies voor het in stand houden en exploiteren van forten in meerdere gemeenten, visie op de ontwikkeling en ruimtelijke inrichting van boerderij-erven in De Beemster). Hierin hebben de kernkwaliteiten een meer concrete uitwerking gekregen.

Op dit moment worden er bestemmingsplannen geactualiseerd, teneinde de ruimtelijke doorwerking van het werelderfgoed te borgen in relatie tot recente en toekomstige ontwikkelingen in bijvoorbeeld het ruimtelijk-economisch gebruik van het gebied (bijvoorbeeld in het geactualiseerde bestemmingsplan

⁴¹ Nu de Hollandse Waterlinie ook de UNESCO werelderfgoed status heeft verkregen, breidt dit overleg zich in de praktijk uit tot vier provincies, waartussen afstemming, kennisuitwisseling e.d. plaatsvindt.

Buitengebied van de gemeente Beemster/Purmerend en het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied-west van de gemeente De Ronde Venen).

De Rijksdienst Cultureel voor het Erfgoed (RCE) wordt regelmatig – meestal via de provincie – als adviseur actief betrokken bij grotere regionale of gemeentelijke ontwikkelingsplannen die raken aan de instandhouding van het werelderfgoed. Hierdoor bestaan er goede relaties tussen de provinciale programmateams en de RCE-adviseurs, en ook met de direct betrokkenen bij een aantal gemeenten. Bij de RCE leeft de indruk dat zij vanwege deze actieve betrokkenheid en de directe werkrelaties zich niet apart behoeven in te spannen om overzicht te houden over de provinciale en lokale praktijk van doorwerking en borging. Dat is wat hen betreft in goede handen bij de provinciale programmateams. Voor wat betreft de Beemster zijn de contacten goed. Voor wat betreft de Stelling van Amsterdam zijn de contacten met gemeenten wisselend. Daarmee is het inzicht in de lokale praktijk niet altijd optimaal en dus afhankelijk van het overzicht bij de provincies.. De bestaande werkrelaties maken het niettemin mogelijk dat de zesjaarlijkse rapportage naar UNESCO goed beargumenteerd tot stand komt.

Beide provincies hebben er bewust voor gekozen om de doorwerking van het Barro in de provinciale omgevingsverordening te voorzien van een ontheffingsmogelijkheid (naar analogie van de ADC-toets uit de natuurbeschermingswetgeving). Deze regeling maakt het mogelijk om in bepaalde situaties⁴² beargumenteerd af te wijken van hetgeen het Barro voor instandhouding vereist. De reden hiervoor is dat in sommige gevallen in de lokale, gebiedsgerichte afweging van meerdere belangen, de gebiedsontwikkeling en het uiteindelijke algehele resultaat erbij gebaat kan zijn om dit te doen. In de gesprekken is duidelijk gemaakt dat de provincies hiermee terughoudend omgaan. De provincies hebben tot nu toe geen gebruik gemaakt van de provinciale ontheffingsmogelijkheid. Er zijn wel voorbeelden genoemd van locaties waar de afweging tussen algehele ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid en de instandhouding van het werelderfgoed steeds belangrijker wordt (voorbeelden gebiedsontwikkeling Schalkwijk in Utrecht, instandhouding en ontwikkeling van Geniedijk en Geniepark in de Haarlemmermeer in relatie tot de hoge ruimtelijke dynamiek in de omgeving van Schiphol).

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft ook de Nieuwe Hollandse Waterlinie de UNESCO werelderfgoedstatus verworven en deze gaat met de Stelling van Amsterdam een geheel vormen. De provincie Utrecht ervaart dit als een belangrijke steun voor het beleid dat al ontwikkeld is, omdat de regels in de provinciale verordening en de gemeentelijke doorwerking daarvan hiermee een echt formele basis hebben gekregen.

Waterschappen zijn bij de Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam direct betrokken en verantwoordelijk voor het belang van het instandhouden van het historisch waterstaatkundig erfgoed van deze erfgoederen.

Het provinciale interbestuurlijke toezicht (IBT) heeft zich tot nu toe niet bezig gehouden met de doorwerking van dit nationaal belang. Op basis van de provinciale beleidsvrijheid is met de beperkte IBT capaciteit gekozen voor prioriteiten die direct de gezondheid en veiligheid van mensen raken. Het IBT van de provincies heeft een indirecte en beperkte wettelijke basis voor het toezicht op de doorwerking van nationaal belang. Dat betreft toezicht op eventuele verwaarlozing van de taken die de wet gemeenten oplegt. Het provinciale IBT heeft een duidelijke wettelijke titel op basis van de eigen provinciale verordening (doorwerking Barro) en daarin opgenomen gebodsbepalingen.

⁴² In de gesprekken geven beide provincies aan zeer terughoudend met deze ontheffingsmogelijkheid te willen omgaan, maar deze mogelijkheid te willen gebruiken als het uiteindelijke ruimtelijk-functionele resultaat, inclusief de borging van het nationaal belang daarmee gediend kan worden. In de praktijk is door geen van beide provincies nog van de mogelijkheid tot ontheffing gebruik gemaakt. Wel is er al enkele malen op aangedrongen om beter naar alternatieve oplossingen voor een initiatief te zoeken, zodat aantasting van de in het geding zijnde kernkwaliteit kan worden voorkomen..

4.1.2 Hoe werkt het in de provinciale en gemeentelijke praktijk?

In de vorige paragraaf is al gememoreerd dat naast het vastleggen van de beschermde status in de provinciale verordening en in gemeentelijke bestemmingsplannen, het voor de doorwerking in de praktijk belangrijk is dat in ontwikkel- en beheersvisies concreet wordt uitgewerkt hoe de instandhouding en ontwikkeling handen en voeten kan krijgen. Dat is te meer belangrijk omdat dit niet alleen van de gemeenten als beheerder/eigenaar afhangt, maar ook van anderen, zoals agrariërs en ontwikkelende partijen. Bovendien is deze concretisering van betekenis in de afweging met andere ruimtelijke belangen. Daarbij speelt in de praktijk het uitvoeren van een Heritage Impact Assessment (HIA) een steeds belangrijker rol als er sprake is van substantiële ruimtelijke ontwikkelingen die (elementen van) het werelderfgoed kunnen beïnvloeden. De provincies bevorderen actief dat dit instrument wordt ingezet en zien er op toe dat dit kundig gebeurt.

Het ontwikkelen en onderhouden van een goede kennisinfrastructuur is van belang. De provincies besteden daar aandacht aan in de vorm van regelmatig overleg, het aanbieden van cursussen, informatiesessies en rondleidingen, het begeleiden van adviesbureaus die zich bekwamen in het uitvoeren van HIA's, het activeren van gebiedsanalyses en het ontwikkelen van een 'toolbox' waarin veel informatie over het werelderfgoed beschikbaar is. De provincie Utrecht is een pact overeengekomen met gemeenten, waterschappen en terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Utrechts Landschap, waarmee informatie wordt gedeeld en verspreid over (de doorwerking in de praktijk van) het werelderfgoed.

In de dagelijkse praktijk worden gemeenten regelmatig geconfronteerd met de invloed van de beperkingen die de ruimtelijke doorwerking van de werelderfgoedstatus veroorzaakt. In sterk verstedelijkte gebieden is de ruimtelijke dynamiek hoog, is veelal sprake van een dubbelbestemming, vraagt herontwikkeling van gebieden om creativiteit gericht op het creëren van leefbare, werkbare en toekomstvaste oplossingen en ruimtelijke (her)inrichting en ruimtegebruik. Dat betekent concreet – zo geven meerdere gesprekspartners aan – dat strikte doorwerking van het nationaal belang ten koste kan gaan van ruimtelijk-economische of leefbaarheidsverbeteringen die (ook) in het algemeen belang zijn.

Ook voor waterschappen kan het, net als voor gemeenten en provincies, soms lastig zijn om het instandhoudingsdoel van het waterstaatkundig erfgoed van de Waterlinies te combineren met andere belangen en ontwikkelingen, zoals de noodzaak van klimaatadaptatie of de ruimte voor waterberging. Anderzijds kan het ook uitdagen tot het zoeken van slimme mogelijkheden voor synergie tussen functies die de zichtbaarheid van kernkwaliteit wellicht kunnen versterken. Denk aan landbouw of natuur en bescherming van de openheid van het landschap, of waterberging in combinatie met de waterstaatkundige kernkwaliteiten van het erfgoed.

Het Barro bevat een algemene ontheffingsbevoegdheid voor de minister van BZK om op aanvraag ontheffing te verlenen van de Barro-regels. Deze ontheffing wordt regelmatig gebruikt voor ontwikkelingen die andere nationale belangen raken, maar in de praktijk wordt hier tot nu toe geen gebruik van gemaakt voor ontwikkelingen bij werelderfgoederen. Provincies geven aan dat er behoefte is aan een provinciaal afwegingskader. In bijzondere gevallen, bij grotere ontwikkelingen waar er geen ander alternatief is, willen de provincies kunnen beslissen over de ruimtelijke afwegingen. De focus is in dat geval om te onderzoeken welke ontwikkelingen er mogelijk zijn, terwijl ook de instandhouding van het werelderfgoed wordt geborgd, in plaats van de focus op het op geen enkele wijze aantasten van het werelderfgoed.

Provincies en gemeenten zeggen dat de doorwerking van Barro/Bkl als star te ervaren, terwijl er behoefte is aan enige flexibiliteit en speelruimte, met inachtneming van de instandhouding en ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het werelderfgoed. Dit is een balanceeract waaraan provincie en gemeenten gewend zijn, maar die in de praktijk meestal verre van eenvoudig is. Zo wordt in de gesprekken de behoefte van beide provincies aan de ontheffingsmogelijkheid in de provinciale verordeningen gemotiveerd. Ook

zoeken gemeenten in het actualiseren en wat flexibeler hanteren van consequenties van de beperkingen de marges op.

Enkele voorbeelden van dergelijke dilemma's:

- de openheid van het waterlinielandschap is gebaat bij agrarisch gebruik. Het uitplaatsen van een boerderij (stankcirkel e.d.) uit een lintbebouwing kan de leefbaarheid en vitaliteit (toevoegen van woningen in het lint) van die woonomgeving sterk verbeteren. Verplaatsen en zorgvuldig inpassen van de boerderij kan een aantasting van het open landschap betekenen.
- De bouw- en goothoogte van nieuwe stallen die zich houden aan de kenmerkende erfindeling van boerderijen in De Beemster, maar zich ook kunnen voegen naar de moderne agrarisch-economische gebruiks- en milieueisen.
- Het optimaliseren van bebouwingsafstand van (nieuwe) bedrijventerreinen in verband met de vereiste openheid t.o.v. / zichtbaarheid van de Geniedijk in de Haarlemmermeer.

4.1.3 Suggesties uit gesprekken voor verbetering

In de gesprekken met medewerkers van de provincies en gemeenten bij de ruimtelijk doorwerking van het nationaal belang werelderfgoed is een aantal aandachtspunten voor verbetering aan de orde gekomen. De gedane suggesties kunnen als volgt worden samengevat.

- Door het slim combineren van functies kan het erfgoed wellicht meer tot z'n recht komen, hierbij kan gedacht worden aan mogelijkheden om synergie te vinden en te benutten met landbouw of natuur (in stand houden open landschap). Ruimte voor waterberging kan, als het goed wordt doordacht, bijdragen aan (de zichtbaarheid van) het erfgoed, en er zijn dan ook synergiekansen met landbouw en natuur. Het is aan de regionale en lokale praktijk om deze mogelijkheden te vinden, te toetsen en te ontwikkelen.
- Het zorgvuldig in praktijk brengen van de ontheffingsmogelijkheid die de provincies in de provinciale verordening hebben opgenomen. Dat vinden zij, zoals in de vorige paragraaf al is beschreven, voor het bereiken van goede oplossingen in de complexe praktijk (met een hoge ruimtelijke dynamiek) van belang. In de gesprekken met de gemeenten zijn hiervoor meerdere duidelijke voorbeelden naar voren gekomen. Zo ervaren zij dat voor de Stelling en de Waterlinie de forten goed herkenbaar zijn, maar dat het strategisch open landschap met o.a. complexe watersystemen minder zichtbaar is. In de context van een hoge (verstedelijkende) ruimtelijke dynamiek zorgt de doorwerking van het nationaal belang 'erfgoed' er voor dat dit in een vroeg stadium wordt meegewogen, maar wordt het ook lastiger om het in de afweging met vaak meerdere andere ruimtelijke functies en soms ook andere nationale belangen mee te wegen. Met terughoudendheid zou dan in bepaalde situaties gekeken moeten kunnen worden naar het afwijken van het strikte 'niet mogen aantasten'. Dat kan volgens de provincies worden overwogen als:
 - er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang;
 - reële alternatieven die de kernkwaliteit niet of minder aantasten ontbreken.
 - de aantasting zoveel mogelijk wordt beperkt; en
 - er op of nabij de locatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd voldoende compenserende maatregelen (kunnen) worden genomen, in de vorm van versterking van de (resterende) uitzonderlijke universele waarden.

Recent hebben er op ambtelijk niveau gesprekken plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers de vier provincies (waarbinnen zich het Werelderfgoed van de Waterlinies bevindt) en van de Ministeries van OCW en BZK, om te verkennen welke afwegingsruimte het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat waar het gaat om het al dan niet mogen aantasten van de kernkwaliteiten. Met een kleine aanpassing van het betreffende artikellid zou die afwegingsruimte kunnen worden verduidelijkt. De provincies zouden voorts graag een ontheffingsbepaling in hun provinciale verordening opnemen, om in incidentele gevallen ontheffing te kunnen verlenen van de provinciale instructieregels. Zo'n eventuele

onthefing mag er niet toe leiden dat afgeweken wordt van de regels uit het Bkl. Behoud van de uitzonderlijke universele waarde blijft het oogmerk.

- Als in een gebied sprake is van de doorwerking van meerdere nationale ruimtelijke belangen, zoals in de Haarlemmermeer (met o.a. Schiphol, het ontwikkelen van woningbouw, bedrijventerreinen, nieuwe infrastructuur (metro, energie) enz, waarbij het Rijk (IenW, EZK) een zeer actieve rol speelt, dan zou het wenselijk zijn – zo bleek in meerdere gesprekken – dat het Rijk zich ook actief (niet alleen toetsend en adviserend) betrokken toont bij de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de werelderfgoed-elementen. Net als bij infrastructuur en woningbouw zou een gezamenlijke inhoudelijke en financiële inspanning met provincie, gemeente en private ontwikkelende partijen dan tot het verstevigen van de bescherming en versneld ontwikkelen van het cultuurhistorische nationaal belang kunnen leiden. Het kan bijvoorbeeld helpen als IenW zelf tijdig de cultuurhistorische waarden en het werelderfgoed laat meewegen, er in mitigerende of compenserende zin aandacht aan besteedt (nu vaak concreet pas in latere planfasen), en dat er vanuit het Rijk proactiever wordt meegedacht over meekoppelen van instandhouding/ontwikkeling/versterking van belangrijke kernwaarden in het werelderfgoed en daaraan ook financieel kan bijdragen, als er door het Rijk toch grote (infrastructuur)investeringen worden voorbereid.
- De provincies brachten naar voren dat sommige onderdelen van de Stelling van Amsterdam een provinciale monumentenstatus hebben en anderen een Rijksmonumentenstatus. De provincies menen dat het goed zou zijn om, als erfgoederen van nationaal belang worden geacht, deze ook de Rijksmonumentenstatus toe te kennen. Hoewel dit niet direct de ruimtelijke doorwerking van het Barro raakt, menen zij dat een gelijke status, ook voor gelijke rechten en plichten zorgt, en dat daarom harmonisatie gewenst is.
- Kennisopbouw en professionalisering is voor de doorwerkingspraktijk belangrijk. Dat geldt voor alle betrokken overheden, voor terreinbeherende organisaties en voor adviesbureaus. Die kennisopbouw is gaande, wordt geïnitieerd en gecoördineerd door provincies en vergt actieve betrokkenheid van alle partijen.

Gemeenten ervaren in de praktijk dat bezwaarmakers zich (tegelijktijdig of achtereenvolgens) tot alle betrokken instanties richten (gemeente, provincie, RCE, UNESCO). Dit wordt als bewerkelijk en tijdrovend ervaren. Er blijkt dan ook dat het belangrijk is dat Rijk(sdienst), provincie en gemeenten op één lijn zitten voor verantwoording van voortgang en ontwikkeling. Datzelfde geldt voor eenduidigheid naar burgers en maatschappelijk belanghebbenden, als zij zich bijvoorbeeld met bezwaren wenden tot een of meerdere overheden, de RCE of direct naar UNESCO. Een gemeente opperde om één loket of aanspreekpunt in te stellen, maar andere gemeenten en RCE vinden dit geen logisch idee, vanwege de verschillende taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden op meerdere onderwerpen. En om dat burgers het recht en de vrijheid hebben zich tot meerdere betrokken instanties te richten, uiteindelijk ook met het oog op bezwaar en beroep.

4.1.4 Gewenste en mogelijke rollen van het Rijk?

Uit de gesprekken kunnen hierover de volgende waarnemingen worden samengevat:

- Er is een open en directe relatie tussen Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en met name de provinciale programmaorganisaties, en via deze met de gemeenten. Daaruit leidt de Rijksdienst af dat het zicht op de naleving van de ruimtelijke doorwerking van het nationaal belang bij provincies goed op orde is, zodat de Rijksdienst daaraan niet zelf ook tijd en aandacht hoeft te besteden. Op basis van deze samenwerking coördineert de Rijksdienst de periodieke voortgangsrapportage aan UNESCO.

- Met name waar de ruimtelijke dynamiek hoog is, er meerdere nationale ruimtelijke belangen om voorrang strijden, vinden provincies en gemeenten een directere betrokkenheid van het Rijk (naast de adviserende rol van de Rijksdienst) gewenst, naar analogie van de actieve rol die de Rijksoverheid aanneemt bij de doorwerking van andere nationale belangen in het gebied. Zij brengen in de gesprekken naar voren dat net als bijvoorbeeld bij infrastructuur en woningbouw dan een gezamenlijke inhoudelijke en financiële inspanning van Rijk, provincie, gemeente en private ontwikkelende partijen tot het verstevigen van de bescherming en versneld ontwikkelen van het cultuurhistorische nationaal belang kan leiden.

4.2 Pilot: ‘Defensie, militaire luchtvaartterreinen, onderdeel ruimtelijke doorwerking dB(A) zones en andere ruimtelijke beperkingen’.

In deze pilot zijn twee casussen gekozen die onderling verschillen en ook representatief mogen worden geacht voor andere vergelijkbare defensielocaties. Het betreft het militaire luchtvaartterrein Gilze-Rijen en de militaire (opslag)locatie bij Coevorden.

4.2.1 Hoe is het nu geregeld?

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de juridische doorwerking van dit nationaal belang direct in de gemeentelijke bestemmingsplannen plaatsvindt. Uit de gesprekken blijkt ook de betrokkenheid van de provincie als voorzitter van de COVM. Alle militaire luchthavens kennen zo'n commissie en deze blijkt in de praktijk een belangrijke functie te vervullen voor de gemeenten en andere lokale betrokkenen voor overleg en belangenbehartiging richting het Rijk. De provincie overziet als voorzitter hoe dit zich in de praktijk ontwikkelt en kan daarmee ook een meer coördinerende rol spelen.

4.2.2 Hoe werkt het in de provinciale en gemeentelijke praktijk?

Gilze-Rijen

Gilze-Rijen is een van de militaire luchtvaartterreinen in de Provincie Noord-Brabant. De andere terreinen zijn Volkel, Woensdrecht, Eindhoven (combinatie met de burgerluchthaven) en De Peel (deel Noord-Limburg).

Het veranderend gebruik van het militaire luchtvaartterrein (helikopters in plaats van gevechtsvliegtuigen) maakt dat de ruimtelijke doorwerking in de afgelopen twintig jaar van karakter is veranderd. Dit is ook geruime tijd onderwerp geweest van bestuurlijke en politieke onderhandelingen tussen de betrokken gemeente(n), provincie en Rijk. Dit heeft geresulteerd in bestuurlijke afspraken over (extra) woningbouwmogelijkheden in de gemeente. De gemeente is deze mogelijkheden gaan gebruiken, maar tegelijkertijd laat de wettelijke aanpassing van het luchthavenbesluit door het Rijk en daarmee het actualiseren van de ruimtelijke doorwerking, op zich wachten.

Dit betekent dat er al geruime tijd over ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente in relatie tot de doorwerking van de ruimtelijke beperkingen met elkaar wordt gesproken.

Uit de gesprekken met betrokkenen van provincie en gemeente blijkt dat in de casus Gilze-Rijen, net als (soms in mindere mate) voor Volkel, Woensdrecht, De Peel (en wellicht ook voor andere militaire luchtvaartterreinen) in toenemende mate de COVM gebruikt wordt voor een breder overleg. Voor COVM's in Brabant geldt dat de provincie het voorzitterschap heeft en vanwege die rol overzicht heeft over ontwikkelingen in de rol die dit overleg in de praktijk vervult. Het COVM komt twee keer per jaar bijeen. Daarnaast vindt regelmatig bilateraal overleg plaats of zoeken gemeentebestuurders directe contacten met Tweede Kamerleden en de Staatssecretaris. In de COVM doen de lokale vertegenwoordigers ook

suggesties voor aanpassingen in het gebruik van het luchtvaartterrein die de dagelijkse hinder kunnen verminderen.

In plaats van directe ruimtelijke doorwerking die up-to-date is, ontstaat op deze manier een praktijk waarin sprake lijkt van onderhandelingsplanologie. Het leidt tot het opzoeken van grenzen van wat mogelijk is onder de nationale wetgeving en de strikte doorwerking van het Barro. Daarvoor is dan steeds instemming of afwijzing van de Staatssecretaris nodig. Voor Gilze-Rijen leidt dit tot voorbeelden waarbij Gemeente en Defensie op één lijn zitten bij het niet toestaan van een privaat ontwikkelingsinitiatief vanwege de strijdigheid met het Barro, of tot het gemeentelijk initiatief om woningbouw te ontwikkelen tot op de grens van de geldende geluidscontour waartegen Defensie toezegt geen bezwaar te zullen maken, hoewel het strikt genomen daarvoor wel reden heeft.

De gemeente zegt in de praktijk enerzijds ontwikkelingen die in strijd zijn met de ruimtelijke doorwerking van het nationaal belang tegen te houden, en anderzijds de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken, omdat dit voor het in stand houden van de leefbaarheid in de dorpen (toevoegen woningen, draagvlak voor voorzieningen) in de gemeente belangrijk is. Hier botst de strikte doorwerking van het nationaal belang met de complexe belangenafweging op lokale schaal.

Het vragen van een ontheffing van de Minister van IenW, in overeenstemming met de Minister van Defensie, op grond van de algemene ontheffingsmogelijkheid in artikel 3.2 van het Barro wordt door gemeenten, zo blijkt uit de gesprekken, als ingewikkeld ervaren. Onder de Omgevingswet komt de een ministeriële ontheffingsmogelijkheid terug, waarbij de voorwaarde vervalt dat sprake moet zijn van “bijzondere omstandigheden”. Vooralsnog is deze ministeriële ontheffingsmogelijkheid niet voorzien ten aanzien van de nog in te voegen instructieregels voor defensiebelangen.

Coevorden

Voor Coevorden bestaat geen COVM (het is immers geen militaire luchthaven), de samenwerking met Defensie is hier afhankelijk van het contact en de gesprekken die worden geïnitieerd vanuit de gemeente. De gemeente vindt dat dit contact goed is, maar ervaart ook dat de afstand groot is en dat het directe contact vooral afhankelijk is van het opbouwen van persoonlijke ambtelijke contacten. Ook hier spelen lokale wensen voor gemeentelijke ruimtelijke ontwikkelingen en het zoeken naar de mogelijkheden in relatie tot de beperkingen uit het Barro en de externe werking (geluid en veiligheid) van de vergunningen. De gemeente wil bijvoorbeeld graag een rondweg bouwen om de leefbaarheid in de woonkern te verbeteren. De gemeente kijkt naar het Barro en probeert dat te doen waar het kan en waar het moet. Uit het Barro volgt bijvoorbeeld dat rondom of door (de veiligheidszone van) het defensie terrein geen autoweg is toegestaan. De gemeente wil dan weten wat precies onder een autoweg wordt verstaan. Net als op andere plaatsen leidt dit dan tot de wens om met het Rijk in gesprek te gaan over mogelijkheden om flexibeler en verstandig om te gaan met de beperkingen. Vertegenwoordigers van Defensie ervaren de handelwijze van de gemeente als het stap voor stap toewerken naar het maken van een voor Defensie ongewenste uitzondering.

4.2.3 Suggesties uit gesprekken voor verbetering

In gesprekken met direct betrokkenen bij Rijk, gemeenten en provincie zijn desgevraagd meerdere suggesties voor verbetering van de huidige praktijk aan de orde gesteld, die hier kort worden genoemd.

- De instrumenten Barro en Rarro worden in de praktijk ervaren als tamelijk conservatief en inflexibel. Op het moment dat er ontwikkelingen plaatsvinden, zoals nieuwe typen materieel, veranderingen in gebruik, vernieuwingen in regelgeving/normeringen, dan passen deze niet meer in de tot dan geldende ruimtelijke beperkingen die in het lokale en regionale beleid, inrichting en beheer doorwerken. Vanuit nationaal en Rijksbelang gezien is de striktheid van het Barro echter belangrijk, omdat dit de handelingsruimte voor defensie en de omgevings- en leefbaarheidskwaliteit borgt.

- Communicatie en tijdige en zorgvuldige informatie-uitwisseling zijn van belang om met de strikte beperkingen van het Barro in de praktijk om te gaan. Op die manier kan in samenspraak tussen gemeenten en Defensie worden beoordeeld of ontheffing door de Minister van IenW mogelijk is.
- In de gesprekken wordt aangegeven dat het Rijk duidelijker en toekomstgerichter zou kunnen vastleggen wat voor Defensie voor de middellange/langere termijn ruimtelijk belangrijk is. In de Nationale Omgevingsvisie (Novi) staat niet meer dan 'voldoende ruimte voor militaire activiteiten'. In de voorheen geldende Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (en Barro) is destijds het Structuurschema Militaire terreinen opgegaan. Een meer uitgewerkt ontwikkelingskader voor het onderwerp Defensie in de Novi in relatie tot andere ruimtelijke belangen, zoals natuur, energie en woningbouw, waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd, zou duidelijker richting kunnen geven voor alle betrokkenen. Het regionaal/lokaal bestuur zou een duidelijker en pro-actiever Rijksoverheid (BZK en Defensie) als partner krijgen.
- Het COVM ontwikkelt zich in een aantal situaties tot een belangrijke gesprekstafel over milieu- en veiligheid rond militaire luchtvaartterreinen, en breder over leefbaarheid en ruimtelijk ontwikkeling, en daarmee ook over de lokale worsteling om met de beperkingen van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang om te gaan. Gemeentelijke en andere lokale betrokkenen maken in de gevoerde gesprekken duidelijk dit op prijs te stellen, omdat het tot continuïteit in de contacten met het Rijk leidt. In de gesprekken is aandacht gevraagd voor:
 - het samenspel tussen de provinciale voorzittersrol en de ambtelijk secretarissen (RVB) die zorg dragen voor de kwaliteit van dit overleg;
 - verwachtingen over- en weer bij de wijze van opvolging door het Rijk van wat er in het overleg besproken wordt;
 - de ervaring in de provincie Noord-Brabant laat zien dat dit overleg zich zou kunnen ontwikkelen van informatie-uitwisseling naar een meer proactief wederzijds gesprek.
 Betrokkenen vanuit het Rijk geven aan deze ontwikkeling te herkennen, maar dat het COVM niet is opgezet als gesprekstafel voor ruimtelijke ontwikkelingen en dat de opzet zou moeten wijzigen als dit het doel zou zijn.
- Voor discussies als die tussen gemeente Coevorden en Defensie geldt dat de afstand tussen gemeente en het Rijk vrij groot is. Er is behoefte aan duidelijkheid over het nationaal belang, en over de bereidheid van het Rijk om actief mee te denken over het in overeenstemming brengen van de ruimtelijke beperkingen met ruimtelijk-economische of planologische ontwikkelingen die in het belang van de lokale leefbaarheid zijn, maar met inachtneming van de vereisten voor het nationaal belang.

4.2.4 Gewenste en mogelijke rollen van het Rijk

De volgende waarnemingen kunnen uit de gesprekken worden samengevat.

- Het overzicht over en de invloed van het Rijk op de doorwerking van dit nationale belang kan minder reactief en meer toekomstgericht worden als voor de belangrijke militaire activiteiten(weer) een nationale toekomstvisie, bijvoorbeeld uitgewerkt in de Novi, wordt gemaakt. Dat kan meer context en richting geven aan de lokale ruimtelijke beperkingen én ontwikkelingsmogelijkheden.
- Binnen Defensie bestaat de behoefte om meer betrokken te worden bij de beleidsvorming op provinciaal niveau. Defensie is daarom begonnen met een gespreksronde langs locaties en regio's om de wederzijdse bestuurlijke aanpak verkennend te bespreken. Bij de provincie leeft eveneens de wens om Defensie meer te betrekken bij het vormen van omgevingsbeleid. In de gesprekken bleek dat bij de Provincie Noord-Brabant intern is signaleerd dat er meer samenhang in het afstemmen met het ministerie van Defensie kan worden aangebracht.

- De governance vanuit / namens en binnen Rijksoverheid / het Ministerie van Defensie in het contact met lokale overheden heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld als gevolg van de veranderingen in de wijze waarop de ruimtelijke doorwerking is geregeld en wordt uitgevoerd. Ook past die zich aan aan wat in openbaar bestuur en samenleving van transparantie, onderlinge verhoudingen en samenwerking wordt verwacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rol van de lokale Defensie bevelhebber, de basiscommandant, verantwoordelijk voor de dagelijkse operatie ter plaatse. Die functioneert in toenemende mate als 'bestuurder' in het lokale netwerk en is de 'vergunninghouder', maar heeft in de planologie geen formele rol. De belangenbehartiger vanuit het RVB is secretaris van het halfjaarlijkse COVM, waarvan Provincie het voorzitterschap vervult. Die belangenbehartiger is minder het directe regionale of lokale aanspreekpunt dan het ooit (DGWT) was. Het is lastig om zowel de rol van 'neutrale' secretaris te hebben als ook die van belangenbehartiger.
- Het COVM blijkt voor militaire luchtvaartterreinen een bruikbaar kader te bieden voor regelmatig overleg en informatie-uitwisseling tussen Rijk, provincie, gemeenten en lokale belanghebbenden. Het voorzitterschap door de provincie zorgt voor een enigszins onafhankelijke rol tussen Rijk en lokale overheid. Deze ontwikkeling in het functioneren van het COVM gaat verder dan waar het voor bedoeld is.

5 Analyse, conclusies en aanbevelingen.

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om met de uitwerking van de twee pilots goed in beeld te krijgen en te leren hoe de uitvoering, doorwerking en toezicht nu verloopt als het gaat om nationale belangen en regels op gebied van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde en van militaire (luchtvaart)terreinen. Op basis van de analyse van deze pilots is inzicht gegeven hoe betrokken overheden in de verschillende situaties hun taken en rollen vervullen, of er voldoende 'checks en balances' zijn, of er gaten vallen, op welke punten er eventueel verbetering nodig en mogelijk is.

In de voorgaande hoofdstukken is er voor beide pilots een analyse van de juridische doorwerking gegeven (hoofdstuk 3). Verder zijn de belangrijkste inzichten en ervaringen uit de praktijk van de ruimtelijke doorwerking van de nationale belangen samengevat, die in de gesprekken met betrokkenen naar voren zijn gekomen (hoofdstuk 4).

Op basis van de conceptresultaten is voor elke pilot een rondetafelgesprek georganiseerd met de personen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Aan deze gesprekken is deelgenomen door medewerkers van de geraadpleegde gemeenten en provincies en door de begeleidingscommissie van het evaluatieonderzoek. Tijdens deze rondetafelgesprekken zijn de belangrijkste concept-bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4, in de vorm van een conceptrapportage gedeeld, aan elkaar toegelicht en gezamenlijk verhelderd en besproken. Belangrijke verbeteringen, aanvullingen en nuanceringen zijn in de eindversie van beide hoofdstukken verwerkt.

In dit hoofdstuk vatten de onderzoekers de belangrijkste bevindingen uit deze evaluatie samen en voorzien die van conclusies en aanbevelingen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen:

- Hoe is de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang nu (juridisch) geregeld?
- Hoe wordt de doorwerking in praktijk gebracht?
- Wat betekent dit voor de rol van het Rijk?
- Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?

5.1 Pilot: Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

5.1.1 Hoe is de ruimtelijke doorwerking van dit nationale belang nu geregeld?

De juridische ruimtelijke borging van de belangen van de werelderfgoederen Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Beemster wordt conform het Barro beschreven door zowel provincies als de gemeenten in verordeningen respectievelijk bestemmingsplannen. De provincies hebben de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen benoemd en regels opgenomen die zich richten tot de bestuursorganen van de gemeenten. Ook de gemeentelijke bestemmingsplannen bevatten regels om te voorkomen dat er activiteiten worden uitgevoerd die de kernkwaliteiten van de erfgoederen aantasten.

De ILT concludeerde in 2018 dat de provinciale ruimtelijke verordeningen nog veel mogelijkheden boden tot niet wenselijke ontwikkelingen binnen de zones van de erfgoederen. De provincies Noord-Holland en Utrecht (recenter naar het voorbeeld van Noord-Holland) hebben de kernkwaliteiten van de erfgoederen uitgewerkt in de provinciale omgevingsverordening. In die zin is de borging duidelijk verbeterd ten opzichte van de situatie van voor 2018.

Beide provincies hebben in de verordening een ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Het Barro regelt een door de Minister van BZK te verlenen ontheffing, maar bevat geen bepalingen voor ontheffingen door de

provincies. Met de ontheffingsmogelijkheid lijken de provincies qua systematiek aan te sluiten bij Europese criteria voor ontheffingen in bijvoorbeeld het natuurbeschermingsrecht.

De gemeenten hebben in de bestemmingsplannen vaak een evenredigheidstoets geformuleerd om enige ruimte te creëren voor ontwikkelingen. Hiermee wordt afgeweken van de voorschriften uit de provinciale verordening. In de praktijk is tot nu toe van deze bevoegdheid door provincies en gemeenten nog weinig gebruik gemaakt.

Uit de jurisprudentie omtrent werelderfgoederen blijkt dat gemeenten de balans zoeken tussen ruimte voor ontwikkelingen en behoud van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen. De discussie gaat in dan over de vraag in hoeverre een ontwikkelingsinitiatief de kernkwaliteiten van het werelderfgoed aantast.

Van de ruime, meerjarige ervaring van de gemeente Beemster (thans Purmerend) kan worden geleerd dat het nodig is om na enige tijd de (operationalisering van de) regels in het bestemmings-/omgevingsplan te actualiseren.

CONCLUSIE 1:

De provincies en gemeenten hebben het Barro vertaald in de provinciale omgevingsverordeningen en bestemmings-/omgevingsplannen. Dit draagt eraan bij dat de in stand houding van het erfgoed vroegtijdig in regionale en lokale ruimtelijke belangenafweging wordt betrokken. Provincies en gemeenten zijn doordrongen van de noodzakelijke striktheid van het Barro, maar ook dat in uitzonderlijke situaties flexibiliteit en creativiteit nodig is om tot een evenwichtige afweging van belangen te kunnen komen. Daarmee wordt nu op uitgebreide schaal ervaring opgedaan.

De provincies en gemeenten wijzen op het belang van enige afwegingsruimte bij de strikte doorwerking van het nationale belang. Daarom is in de provinciale verordeningen de mogelijkheid voor ontheffing opgenomen, en in gemeentelijke omgevingsplannen een evenredigheidstoets. In het Barro is een algemene ontheffingsbevoegdheid voor de minister van BZK opgenomen. Deze ministeriële ontheffingsmogelijkheid komt voor werelderfgoederen niet terug in het Bkl. De Omgevingswet geeft wel de mogelijkheid om in het Bkl ontheffingsbevoegdheden voor de minister of de provincie toe te kennen, maar daarin is nu niet voorzien. Betrokkenen spreken eigenlijk zonder uitzondering met trots over de betekenis van het in stand houden van de uitzonderlijke universele waarde. De status die eraan is toegekend blijkt dan ook extra uit te dagen tot het in stand houden en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit. Daarbij is het van belang om voor ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven die de kernkwaliteiten van het erfgoed kunnen beïnvloeden (vroeg)tijdig en zorgvuldig naar locatie- en functieafweging te kijken (de juiste plek) en vervolgens (extra) aandacht te besteden aan het ontwerp. Ontheffing wordt door alle betrokkenen gezien als een 'laatste redmiddel' voor de belangenafweging in bijzondere situaties. Er wordt door vertegenwoordigers van Rijk en provincies nu gezocht naar het verhelderen van de ruimte voor belangenafwegingen, in het licht van het Bkl.

AANBEVELING 1:

Uit het onderzoek is duidelijk dat er bij alle betrokkenen overeenstemming is over het belang van een strikte ruimtelijke doorwerking van het nationale belang van de erfgoederen, maar ook van de mogelijkheid om onder duidelijk voorwaarden afwegingsruimte te kunnen creëren. Daarvoor is op dit moment de ontheffingsbevoegdheid voor de minister van BZK in het Barro opgenomen. Zorg op korte termijn voor juridische en procedurele verheldering van deze ontheffingsbevoegdheid en het gebruik ervan en ook de gevolgen van de Omgevingswet, zodat er geen verwarring en juridische complicaties kunnen ontstaan. De verheldering kan eruit bestaan dat in het Bkl de geen ontheffingsbevoegdheden worden toegekend en dat provincies de eigen bevoegdheid schrappen, maar het is ook denkbaar dat de verduidelijking in het Bkl erop wordt gericht om de ontheffingsbevoegdheid van de provincies te regelen en van duidelijke randvoorwaarden te voorzien.

5.1.2 Hoe wordt de doorwerking in praktijk gebracht?

De provincies en gemeenten getroosten zich veel moeite om de ruimtelijke doorwerking in praktijk te brengen. Er zijn provinciale programmateams ingericht die in nauw contact staan met de gemeentelijke praktijk en met de adviseurs van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De betrokken gemeenten beschikken veelal over specialistische kennis in hun eigen organisatie. De provincies bevorderen actief de kennisopbouw en -uitwisseling, niet alleen bij gemeenten, ook bij terreinbeherende organisaties en adviesbureaus die worden ingeschakeld.

In de praktijk van de doorwerking blijkt het voor provincie en gemeente een noodzakelijke stap te zijn om gebiedsperspectieven, uitwerkingsvisies of ontwikkelkaders te maken waarin de in stand te houden kernkwaliteiten concreet worden uitgewerkt, zodat die in de praktijk kunnen worden toegepast. Deze visievorming gebeurt gebieds- en objectgericht. In alle gesprekken met betrokkenen bij provincies en gemeenten kwamen voorbeelden aan de orde hoe hieraan actief is en wordt gewerkt, en hoe deze concretisering helpt in de communicatie met belanghebbenden, het toetsen of verbeteren van initiatieven en omgaan met de beperkingen.

Ook het gebruik van het instrument 'heritage impact assessment (HIA)' voor ruimtelijke initiatieven die effect op de instandhouding van het erfgoed kunnen hebben, wordt door de provincies bevorderd door het in plan- en besluitvorming als voorwaarde op te nemen, en door initiatiefnemers steeds vaker toegepast zodat er in initiatieven concrete aandacht aan wordt besteed.

CONCLUSIE 2:

De juridische ruimtelijke doorwerking wordt door provincies en gemeenten in de praktijk voorzien van een nadere gebieds- of objectgerichte uitwerking waarin de bescherming en instandhouding van de kernkwaliteiten van de erfgoederen wordt geconcretiseerd. Dit is een noodzakelijke stap gebleken om tot praktische borging van de kernkwaliteiten en instandhoudingsplicht te komen. Het maakt dat initiatieven daaraan (al dan niet met behulp van een HIA) concreet kunnen worden getoetst en initiatieven tijdig aangepast of verbeterd. De provincies bevorderen actief de kennisuitwisseling en kennisopbouw bij gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties en adviesbureaus.

AANBEVELING 2:

Blijf als provincies en gemeenten actief werken aan (het actualiseren van) gebieds-, object en ontwikkelvisies die het in stand houden en ontwikkelen van de kernkwaliteiten concreet maken. Het bevordert consistentie tussen de provinciale omgevingsverordening en de gemeentelijke omgevingsplannen. Wissel de resultaten hiervan regelmatig uit of maak ze voor elkaar en voor initiatiefnemers en hun adviseurs toegankelijk. Dit zal tevens de kwaliteit van de afstemming van nieuwe ontwikkelingen met het erfgoed bevorderen, en kan ook bijdragen aan kennisopbouw en harmonisatie.

Ook met concrete gebieds-, object- en ontwikkelvisies blijft de lastigste opgave voor provincie en gemeente bij het in praktijk brengen van de ruimtelijke doorwerking de afweging met vaak meerdere andere ruimtelijke functies en belangen, zoals verduurzaming, klimaatadaptatie, energietransitie, stikstof, leefbaarheid, infrastructuur en woningbouw. Soms zijn dat ook andere nationale belangen maken, zoals het stikstofbeleid of het natuurbeschermingsbeleid die het lastig maken om tot optimale oplossingen te komen of juist uitdagen tot slimme synergie die ook in het belang van de zichtbaarheid van het erfgoed kan zijn. Waar die belangen bij elkaar komen, wordt gezocht naar enige flexibiliteit en creativiteit in de juridische doorwerking van het Barro. Dit verklaart ook de behoefte aan een provinciale ontheffingsbepaling (onder strikte voorwaarden) en een gemeentelijke evenredigheidstoets, waarvan tot nu toe in de praktijk door provincies en gemeenten nog geen gebruik is gemaakt.

AANBEVELING 3:

Maak de zich ontwikkelende praktijk van ruimtelijke doorwerking en borging van de Erfgoederen tot regelmatig (bijvoorbeeld halfjaarlijks) onderwerp van overleg, tussen Rijk (OCW en BZK), betrokken provincies, gemeenten en waterschappen, zodat geleerd wordt van de praktijk, kennisuitwisseling en -opbouw plaatsvindt en harmonisatie kan worden bevorderd. Besteed in deze periodieke communicatie en overleg steeds aandacht aan de wijze waarop in de belangenafweging in de praktijk wordt omgegaan met de striktheid van het Barro.

Het provinciale interbestuurlijke toezicht (IBT) heeft zich tot nu toe niet beziggehouden met de doorwerking van dit nationaal belang. Op basis van de provinciale beleidsvrijheid wordt met de beperkte IBT-capaciteit gekozen voor prioriteiten die bijvoorbeeld direct de gezondheid en veiligheid van mensen raken.⁴³ Het IBT van de provincies heeft een indirecte en beperkte wettelijke basis voor het toezicht op de doorwerking van nationaal belang. Dat betreft toezicht op eventuele verwaarlozing van de taken die de wet gemeenten oplegt. Het provinciale IBT heeft een duidelijke wettelijke titel op basis van de eigen provinciale verordening (doorwerking Barro) en daarin opgenomen gebodsbepalingen.

CONCLUSIE 3:

De provinciale organisatie en samenwerking (met de Rijksdienst, tussen provincies, met gemeenten en waterschappen) die inmiddels is ontstaan maakt dat er bij Rijk en provincie inzicht in de praktijk van de medeoverheden kan worden verkregen, en dat interbestuurlijk overzicht zo een coöperatieve vorm krijgt gebaseerd op vertrouwen in elkaars verantwoordelijkheid.

Figuur 5: Samenvattend overzicht van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang Erfgoederen.

ERFGOEDEREN	UITVOERING	DOORWERKING & BORGING	TOEZICHT
KENNIS - WETEN HOE 'T WERKT - KENBAARHEID - HELDERHEID REGELS	Provincies en gemeenten beschikken over adequate kennis. Provincies spannen zich in om kennisopbouw en -uitwisseling met/tussen gemeenten en terrein-beherende organisaties en adviesbureaus te bevorderen.	Regels voor bescherming van erfgoederen zijn door provincies en gemeente geïmplementeerd (provinciale verordening en gemeentelijke bestemmingsplannen) Praktische doorwerking is door provincies en gemeenten actief opgepakt.	IBT Provincie beperkt zich tot andere prioriteiten. Provincie toetst bestemmings-/omgevingsplannen gemeenten op doorwerking nationaal belang.
BEVOEGDHEDEN EN TAAKOPVATTING	Provincies en gemeenten kennen hun bevoegdheden en taken en handelen daar naar.	Provincies kijken af van Barro: eigen ontheffingsbepaling in provinciale verordening opgenomen.	IBT Provincie is van belang voor uitvoering regels uit provinciale verordening door gemeenten.
MIDDELEN - CAPACITEIT - FINANCIËN - NETWERK OP ORDE	Provincies NH en Utr hebben programma-teams ingesteld. Gemeenten beschikken over specialistische kennis.	Provincies en gemeenten (i.s.m. waterschappen) ontwikkelen visies waarin de borging van de kernkwaliteiten van de	IBT middelen zijn beperkt. Daarom keuze voor een aantal prioriteiten, waartoe dit onderwerp niet behoort.

⁴³ In 2020 is door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed onderzoek gedaan naar interbestuurlijk toezicht door provincies op erfgoed, met name rijksmonumenten. Naar aanleiding daarvan werkt een interbestuurlijke werkgroep aan een gemeenschappelijk toezichtkader voor erfgoed. Zie kamerbrief Beleidsreactie rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed "Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies." van 11 maart 2021 en de Beantwoording kamervragen schriftelijke overleg cultuurbeleid Erfgoed en Archeologie van 8 juli 2021.

	Netwerk tussen provincies, gemeenten en waterschappen functioneert op basis van directe persoonlijke contacten, ook met RCE.	erfgoederen concreet worden uitgewerkt t.b.v. toepassing in de praktijk.	Interbestuurlijke samenwerking geeft inzicht in praktijk van doorwerking
--	--	--	--

5.1.3 Wat betekent het voor de rol van het Rijk?

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is in de praktijk als adviseur nauw betrokken bij kleine en grote projecten waarbij effecten op de erfgoederen in het geding zijn. Dit wordt bevorderd door de provincies. Hierdoor heeft de Rijksdienst een goed overzicht van (de doorwerking en naleving in de) praktijk en een actief netwerk van contacten met betrokken provincies en gemeenten. Dit overzicht wordt gebruikt in de periodieke rapportage aan UNESCO.

Omgekeerd dringen provincies en gemeenten er in dit onderzoek op aan dat het Rijk zelf proactiever omgaat met de borging op Rijksniveau. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimtelijke consequenties van de energietransitie en nieuwe energie-infrastructuur, aan de nationale woningbouwopgave en – programmering en aan investeringen in de OV-infrastructuur in en de grote stedelijke agglomeraties.

CONCLUSIE 4

Consequentie van de wijze waarop de interbestuurlijke doorwerking nu is georganiseerd is dat het Rijk op afstand staat van de praktijk. Het Rijk hoeft niet terug naar een meer toezichthoudende rol als er met enige regelmaat interbestuurlijk contact is waarin overzicht wordt gecreëerd en belangrijke onderwerpen die voor de Rijksverantwoordelijkheden van belang zijn kunnen worden geagendeerd.

AANBEVELING 4:

Gebruik de onder aanbeveling 3 bepleite regelmatige communicatie en overleg om het overzicht en de proactiviteit van de meest betrokken verantwoordelijke departementen (BZK, OCW, IenW, EZK, LNV) t.o.v. andere nationale opgaven en belangen te bevorderen. Het (landsdelig) overleg over omgevingsagenda's zou door het Ministerie van BZK kunnen worden gebruikt om het overzicht gezamenlijk te maken en regelmatig te actualiseren.

5.1.4 Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?

Mogelijkheden voor verbetering kunnen als volgt worden samengevat.

- regelmatig (bijvoorbeeld halfjaarlijks) overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten over de praktijk van doorwerking en borging, dat uitwisselend en lerend van karakter is (aanbeveling 3);
- juridische en procedurele verheldering tussen Rijk en provincies van de huidige ministeriële ontheffingsbevoegdheid en het gebruik ervan, zodat er geen verwarring en juridische complicaties kunnen ontstaan (aanbeveling 1);
- proactiviteit bij het Rijk naar de meest betrokken departementen over tijdige borging op Rijksniveau van het nationaal belang 'instandhouding erfgoederen' in de afweging of integratie met andere nationale beleidsprioriteiten met ruimtelijke impact (aanbeveling 4).

5.2 Pilot: ‘Defensie, militaire (luchtvaart)terreinen, onderdeel ruimtelijke doorwerking dB(A) zones en andere ruimtelijke beperkingen’.

5.2.1 Hoe is de ruimtelijke doorwerking van dit nationale belang nu geregeld?

De juridische borging van de belangen van defensie inzake militaire (luchtvaart)terreinen door middel van veiligheidszones, geluidzones en obstakelbeheergebieden blijkt veelal correct te zijn opgenomen in de onderzochte gemeentelijke bestemmingsplannen rondom militair terrein Coevorden en vliegbasis Gilze-Rijen.

De ILT heeft in het rapport uit 2018 geconstateerd dat niet in alle bestemmingsplannen de regels voor grondgebonden geluidzones uit het Barro waren opgenomen. Voor het huidige onderzoek zijn de bestemmingsplannen rondom Gilze-Rijen steekproefsgewijs bestudeerd, zodat daarmee geen volledig overzicht is (beoogd en) gegeven. De bestemmingsregels rondom Gilze-Rijen verwijzen in sommige gevallen naar verouderde wetgeving. De Afdeling oordeelde enkele jaren geleden dat de gemeente in het kader van de goede ruimtelijke ordening rekening mag houden met het voornemen om de geluidzone te wijzigen. Het is de bedoeling de geluidzone te actualiseren in een vast te stellen luchthavenbesluit. De Omgevingswet heeft vooralsnog geen impact.

CONCLUSIE 1:

Uit de steekproefsgewijze analyse van de doorwerking van het nationaal belang in de gemeentelijke bestemmingsplannen blijkt dat de ruimtelijk beperkende zonering veelal correct is opgenomen, maar soms ook naar verouderde wetgeving verwijst. Voor militaire luchtvaartterreinen is dit nu onderwerp van actualisatie in vast te stellen luchthavenbesluiten. Vooruitlopend daarop houden gemeenten soms al rekening met het voornemen om de geluidzone te wijzigen.

5.2.2 Hoe wordt de doorwerking in praktijk gebracht?

Striktheid Barro en de lokale praktijk: onderhandelingsplanologie

Voor Defensie is de striktheid van het Barro van belang voor de instandhouding van de handelingsruimte van de militaire (luchtvaart)activiteiten. Ook gemeenten hechten belang aan de striktheid van het Barro omdat dit borgt dat geluidoverlast en de externe veiligheid in het belang van omwonenden wordt beheerst en beperkt. Dit geldt ook voor de externe veiligheid vanwege aanwezigheid en gebruik van het militaire (luchtvaart)terrein.

In de praktijk blijkt echter ook dat de striktheid van het Barro het voor gemeenten lastig maakt om belangrijke lokale ruimtelijke ontwikkelingen ermee in overeenstemming te brengen en te houden, en dat dit aanleiding is om in overleg met Defensie te zoeken naar enige flexibiliteit in de afweging met andere ruimtelijke en leefbaarheidsbelangen.

Als gevolg van veranderingen in het gebruik van de luchtvaartterreinen, de daarmee gepaard gaande politiek-bestuurlijke uitruil (compensatie in woningbouwmogelijkheden), in combinatie met gemeentelijke wensen om de lokale ruimtelijke vitaliteit en leefbaarheid te bevorderen, is er onderhandelingsplanologie ontstaan, waardoor de naleving van de regelgeving voortdurend onderwerp van overleg en juridische toetsing is geworden. Gemeenten zoeken daarbij naar mogelijkheden voor enige flexibiliteit en interpretatieruimte in de regelgeving.

Van de casus Coevorden kan worden geleerd dat het Rijk (RVB/Defensie in nauw overleg met BZK) wellicht niet vroegtijdig de gemeente erop heeft gewezen dat doorwerking van het Barro vraagt om het uitputtend onderzoeken van alternatieven voor een rondwegtracé dat niet door de veiligheids- en geluidzonering van het militaire terrein gaat. Pas als die alternatieven er niet blijken te zijn en het lokale leefbaarheidsbelang groot is kan er sprake zijn van overleg of meedenken over het onder voorwaarden mogelijk maken van het gemeentelijke voornemen.

CONCLUSIE 2:

Het ligt niet aan de juridische doorwerking dat er onderhandelingsplanologie rond militaire (luchtvaart)terreinen is ontstaan. Als gevolg van bestuurlijk-politieke onderhandelingen bij verandering van het militaire gebruik, maar ook door wensen om de lokale vitaliteit en leefbaarheid op peil te houden, is naleving van de doorwerking van het Barro onderwerp van overleg en onderhandeling (soms direct via parlement met de staatssecretaris) geworden.

AANBEVELING 1:

Besteedt aandacht aan het verbeteren van de frequentie en kwaliteit van de wederzijdse informatie-uitwisseling en het overleg tussen Rijk, provincie en gemeente over het in de praktijk omgaan met de ruimtelijke beperkingen (striktheid en procedure van het Barro) in relatie tot de lokale leefbaarheid en de bredere lokale ruimtelijke belangenafweging (flexibiliteit).

Toekomstvisie van het Ministerie van Defensie

In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd is naar voren gekomen dat de toekomstgerichte uitwerking van het nationale ruimtelijke belang 'Defensie, militaire (luchtvaart)terreinen' in de Novi (en voorheen in de Svir) nauwelijks plaats vindt. Een duidelijker toekomstvisie van Defensie op het benodigde (toekomstige) ruimtegebruik in relatie tot de ontwikkeling van de militaire taken, activiteiten en terreinen kan duidelijkheid brengen in de motivering en doorwerking in de praktijk van het nationale belang. De toekomstvisie dient op Rijksniveau te worden afgestemd met andere nationale belangen en opgaven. Het kan provincies (in hun ruimtelijke orderingsverantwoordelijkheid) en gemeenten een duidelijker context geven voor eigen handelen en verantwoordelijkheid. Een voldoende ruime toekomstgerichte ruimtereservering levert dan een betere basis voor lokale flexibiliteit en aan het verlenen van ontheffing in bijzondere situaties.

AANBEVELING 2:

Een toekomstvisie vanuit Defensie – mits op Rijksniveau ook afgestemd met andere belangrijke nationale belangen/prioriteiten (denk bijvoorbeeld aan energieopwekking, natuurbeheer, nieuwe woningbouwlocaties) – kan een duidelijker basis onder de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang leggen. Een daarop gebaseerde ruimtereservering (bijvoorbeeld in (combinatie met) de nieuwe luchthavenbesluiten) kan dan ook gelegenheid geven voor enige flexibiliteit en toepassen van een ontheffing als dat in de toekomst bij uitzondering nodig is.

5.2.3 Wat betekent het voor de rol van het Rijk?

Het Rijk houdt zicht op de naleving via de uitvoerende dienst bij het RVB. Die onderhouden directe contacten met de beleidsdirectie van Defensie en met het ministerie van BZK. Mede vanwege de langjarige betrokkenheid van de uitvoerende dienst bij de lokale en regionale contacten is er een adequaat overzicht van de lokale problematiek en de naleving van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang.

Het komt voor dat de uitvoerende dienst van Defensie bij het RVB meerdere 'Rijkspetten' combineert: die van de uitvoerende dienst zelf, die van de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK, die van Defensie als inhoudelijk beleidsverantwoordelijke. Dit kan tot gevolg hebben dat het rolonderscheid dat nodig is bij de naleving van de ruimtelijke doorwerking van het nationaal belang niet scherp genoeg is.

Nog een ander rolonderscheid is in de praktijk van de ruimtelijke doorwerking belangrijk: die van Defensie als bedrijf, vergunninghouder voor het lokaal en regionaal functioneren van de militaire activiteiten. Defensie als bedrijf kan juridisch bezwaar maken tegen ontwikkelingen in de directe omgeving van het terrein die het functioneren van de militaire activiteit kunnen belemmeren. En die van Defensie als beleidsverantwoordelijk voor (het scheppen van voorwaarden voor) verandering/ontwikkeling en modernisering in de (toekomstige) militaire activiteiten op de betreffende locaties.

Uit het functioneren van de COVM's in Noord-Brabant kan worden afgeleid dat een 'onafhankelijker rol' tussen lokale en nationale belangen eraan kan bijdragen dat gemeente, omwonenden en Rijksvertegenwoordigers hun rol en verantwoordelijkheid duidelijker kunnen uitoefenen. Daarbij komt dat de provincie ook een eigen integrale omgevingsbeleidsverantwoordelijkheid heeft, die weliswaar los staat van de formele juridische doorwerking van het nationale belang van Defensie, maar inhoudelijk daaraan kan raken.

AANBEVELING 3

Besteed aandacht aan de wijze waarop de verschillende rollen van het Rijk (bedrijf/vergunninghouder, inhoudelijk defensiebeleid, ruimtelijk beleid, toezicht) in de praktijk van de naleving van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang worden ingevuld. Duidelijk onderscheid in rollen en rolopvatting kan bijdragen het scherper omgaan met (de naleving van) de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang van Defensie en het lokaal omgaan met de daaraan verbonden beperkingen.

Figuur 6: Samenvattend overzicht van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang Defensieterrinen.

DEFENSIETERREINEN	UITVOERING	DOORWERKING & BORGING	TOEZICHT
KENNIS - WETEN HOE 'T WERKT - KENBAARHEID - HELDERHEID REGELS	Gemeenten beschikken over kennis en directe contacten met het Rijk.	De geldende wettelijke regels zijn niet overal in overeenstemming met het actuele militaire gebruik.	
BEVOEGDHEDEN EN TAAKOPVATTING	Gemeenten kennen hun bevoegdheden en taken en handelen daar naar.	Gemeenten zoeken naar mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen in overeenstemming met het Barro te brengen.	IBT naleving instructieregels ligt bij het Rijk (Min BZK). IBT Provincie is beperkt tot onderwerpen waarvoor zij een wettelijke titel heeft.
MIDDELEN - CAPACITEIT - FINANCIËN - NETWERK OP ORDE	Het COVM wordt in toenemende mate gebruikt als gesprekstafel.	Toekomstvisie Defensie kan duidelijker basis onder doorwerking van het nationaal belang leggen. Provincie kan interne coördinatie voor ruimtelijke ordening en defensieterrinen verbeteren.	Geen prioriteit bij IBT Provincie.

5.2.4 Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?

In de praktijk van het functioneren van de ruimtelijke doorwerking van het nationale belang van militaire luchtvaartterreinen blijkt dat de betekenis van een gesprekstafel op regionaal niveau is toegenomen. De al bestaande COVM die voor elk militair luchtvaartterrein is ingesteld om de Minister van Defensie te adviseren over maatregelen die de geluidhinder van de vliegbasis kunnen beperken, functioneert de afgelopen jaren steeds meer als zo'n breder overleg – onder voorzitterschap van de provincie – tussen Defensie, het lokale bestuur en omwonenden. Naast Defensie agenderen ook lokale deelnemers onderwerpen op de agenda van de COVM. Het toegenomen belang van dit gespreksplatform hangt samen met de voorbereiding van luchthavenbesluiten waarin de regelgeving zal worden geactualiseerd. In dit evaluatieonderzoek is gebleken dat alle betrokkenen het belang van deze ontwikkeling onderkennen, maar ook dat de juridische basis voor deze ontwikkeling ontbreekt. Functie, doel, organisatie en huishouding van zo'n overleg zou dan volgens alle betrokkenen wel moeten worden aangepast aan de bredere functie die er werkende weg is ontstaan.

AANBEVELING 4:

Verken nut, noodzaak en mogelijkheden van een gezamenlijke gesprekstafel - met een bredere taak en functie dan de bestaande COVM - voor periodiek overleg over het in de praktijk omgaan met de ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen van de aanwezigheid en het gebruik van het militaire (luchtvaart)terrein. Dit vergt ook maatwerk omdat de regionale context en de aard van de militaire (luchtvaart)terreinen verschilt.

Het initiatief hiertoe ligt bij het Ministerie van Defensie, het vraagt van de provincie(s) wellicht een eigen rolbepaling op basis van de integrale omgevingsbeleidsverantwoordelijkheid, en voor gemeenten en lokale belanghebbenden geldt het belang van de lokale leefbaarheid.