

Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling



Onderzoek flexibele bestemmingsplannen

drs. Wim Bomhof en mr. Jan Oosterkamp, BügelHajema Adviseurs

Den Haag, 29 maart 2013

Voorwoord

Bestemmingsplannen zijn belemmerend en stug. Vanuit die gedachte begon SEV|Platform31 met het experiment Flexibele bestemmingsplannen. De opgave was om uit te vinden wat dan wel mogelijk is binnen het kader dat een bestemmingsplan voldoet aan de wensen vanuit het veld. Je wilt de regie hebben, en tegelijkertijd flexibel zijn. Inspelen op de markt is nodig, maar dat kent zijn beperkingen.

Drie varianten

Via de vakliteratuur, oproepen in blogs en lezingen en voorbeelden uit het buitenland zijn drie varianten geselecteerd voor het experiment.

1. Globale bestemmingsplannen: Deze zijn wettelijk al mogelijk. Een bepaald gebied wordt aangewezen met een globale functie. De regelgeving voor bijvoorbeeld de bouw van woningen biedt ruimte voor afwijkende vormen en wensen van de bewoner.
2. Uitnodigingsplanologie: Deze variant gaat uit van het faciliteren en verbinden van initiatieven. De overheid bepaalt samen met stakeholders op hoofdlijnen waar ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn en stuurt alleen indien gewenst. In de jaren 30 van de vorige eeuw was dit eigenlijk de methodiek voor het ontwikkelen van een gebied.
3. Verordening: In de visie staat beschreven wat er wel en niet gewenst is aan ontwikkelingen in een bepaald gebied. Vastlegging gebeurt via regels en niet meer aan de hand van bestemmingen en de kaart.

Dit onderzoeksrapport biedt handvatten om de varianten in te richten en toe te passen.

Lange traditie doorbreken

Eenzijds is het duidelijk dat lang niet alle mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving benut worden. Dat blijkt ook uit voorliggend onderzoek. Anderzijds zijn er wensen om eens met een schone lei te beginnen en te kijken en wat er aan overbodigs in de procedures is geslopen. Dit proces blijkt erg ingewikkeld, het loslaten van bijna een eeuw planologie is moeilijk. Er is onzekerheid voor wat er gebeurt als je meer loslaat. De algemene reactie is vaak dat als de gemeente de regie uit handen geeft, er allerlei ongewenste activiteiten ontstaan met als gevolg meer schadeclaims. Het kan ook gewoon de gebruikelijke weerstand zijn die veranderingen in lang gewortelde gewoonten oproept.

Geen regieverlies bij flexibiliteit

Het onderzoek toont aan dat flexibiliteit niet resulteert in regie verliezen. De vorm uitnodigingsplanologie leidt er juist toe dat gemeenten en belanghebbenden meer van te voren moeten nadenken over de gewenste ontwikkelingen. Waar voorheen het bestemmingsplan alsnog gewijzigd kon worden, stelt uitnodigingsplanologie een belemmeringenpakket samen met ongewenste ontwikkelingen die dan dus ook niet mogen plaatsvinden. Als bewoner of bedrijf kan je dus misschien wel beter in te schatten wat de mogelijkheden en de gewenste ontwikkelingen zijn in het gebied. Daarnaast krijgen belanghebbende de mogelijkheid om de plannen op te stellen, waar voorheen de bewoners alleen de mogelijkheid hadden om bezwaar te maken. De verhouding tussen burgers en overheid verandert daarmee sterk. Ze worden meer gelijke partners.

Bestemmingsloos bestemmen

Een van de belangrijkste conclusies is dat de planmakers en plantoetsers op een andere manier de plannen moeten gaan vormgeven. Het is een open proces waarbij niet wordt vastgelegd wat mag, maar juist wat niet mag. Daarbij moet niet teveel in bestemmingen gedacht worden maar meer in sferen en mogelijke eindbeelden. Het is de kunst om vast te stellen wat de ruimtelijke kwaliteit is in een gebied. Vervolgens moet je faciliterend opereren en niet “de boel dichttimmeren” om die kwaliteiten te laten ontwikkelen. Hoe dat moet gaan we nu met de experimentpartners uitzoeken en toetsen in de praktijk wanneer de aanvraag voor de Crisis- en Herstelwet is goedgekeurd. De verwachting is dat we hierover rond eind april 2013 bericht krijgen.

Marrit van der Schaar
Projectleider Platform31

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Aanleiding en doel van het experiment	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Doel van het onderzoek	8
1.4 Onderzoeksopzet en leeswijzer	9
2 Schets van de planologische varianten	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Globale en gedetailleerde bestemmingsplannen	11
2.3 Uitnodigingsplanologie	12
2.4 Bestemmingsplan vervangen door verordening	14
3 Instrumenten voor flexibilisering	15
3.1 Aanleg- en beheerfase	15
3.2 De wettelijke mogelijkheden	15
4 Methodiek uitnodigingsplanologie	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Uitnodigingsplanologie en het flexibele bestemmingsplan	19
4.3 Risico's	21
5 Methodiek verordening	23
5.1 Inleiding	23
5.2 Groeibelemerend	23
5.3 De bestemmingsvrije verordening	24
5.4 Risico's	26
6 De experimenten	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Beschrijving en analyse gemeentelijke experimenten	29
6.3 Adviezen	32
6.4 Beoordeling	33
7 Afronding, samenvatting en conclusies	37
7.1 Inleiding	37
7.2 Conclusies	38
8 Verantwoording onderzoek en literatuurlijst	41
Colofon	43

1 Aanleiding en doel van het experiment

1.1 Inleiding

Vergeleken met het eerste decennium van deze eeuw wordt het veld van de ruimtelijke ordening hedentendage met stevige economische en maatschappelijke vraagstukken geconfronteerd. Enkele voorbeelden:

- Was er aanvankelijk nog sprake van een tekort aan ontwikkelgronden, onder invloed van de financiële crisis is dat inmiddels omgeslagen in een overschot.
- Grensregio's zien met lede ogen aan dat hun vastgoed in onbruik en verval raakt door krimp.
- De woningmarkt is in het slot gevallen, terwijl de behoefte aan woningen als gevolg van gezinsverdunding alsmaar toeneemt.
- Duurzaamheid is *trending topic* maar de inbedding van het thema in wet en recht verloopt moeizaam.
- Natuur- en wetgevingsbeleid is onderhevig aan sterk wijzigende beleidsinzichten, waardoor realisatietrajecten halverwege stilvallen met grote onzekerheid en kapitaalverlies als gevolg.

Het ruimtelijke instrumentarium, maar zeker ook de ruimtelijke uitvoeringspraktijk kunnen deze ontwikkelingen maar nauwelijks bijbenen. De huidige generatie bestemmingsplannen zijn een symptoom van die onmacht. Onder druk van het dreigende verlies aan legesrechten per 1 juli 2013 rollen uiterst gedetailleerde en conserverende bestemmingsplannen of zelfs (gelegenheids)beheersverordeningen van de band die maar mondjesmaat van nut kunnen zijn bij de omgevingsvergunningverlening. Het gevolg is dat het geringste bouwinitiatief tot ad-hocplanologie zal leiden met alle fricties en tijdverlies van dien.

7

Vanuit zijn verantwoordelijkheid heeft de rijkswetgever op deze omslag gereageerd met een aantal wettelijke producten. Te noemen zijn de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Daarin is duidelijk gemaakt dat het Rijk kiest voor decentralisatie. Veel regels zijn geschrapt en er wordt niet meer gestuurd op verstedelijking. In plaats daarvan krijgen provincies en gemeenten ruimte om zelf problemen op te lossen. Om de financiële crisis te bestrijden en de duurzaamheid te bevorderen stelde het Rijk de Crisis- en herstelwet vast. Die wet schoont niet alleen tal van sectorale wetten op aangaande onnodig belemmerende effecten op bouw- en ontwikkelingsprojecten, ze bevat ook nieuwe procedurele en inhoudelijke versoepelingen om de vastgoedcrisis te lijf te gaan. Verder werkt het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) aan de totstandkoming van een geheel nieuwe Omgevingswet. Een doortastende aanpak, dat moet gezegd, maar opvallend genoeg heeft deze zich (vooralnog) niet uitgestrekt tot het instrument van het bestemmingsplan. Dit betekent dat de planvorm waarmee de nagenoeg ongebreidelde expansie van de jaren 'nul' werd geregeld, ook het instrument moet zijn om de stagnerende fysieke ontwikkelingen weer op gang te brengen.

De markt bevestigt dit. Die vraagt om meer slagvaardige en flexibele bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen bieden een zekere mate van rechtszekerheid voor de burger, maar zorgen vaak ook voor onbedoelde verenging van de gebruiksmogelijkheden.

Bestemmingsplannen bevatten vaak een gedetailleerde regeling met een te beperkt aantal functies zodat veranderingen op korte termijn onmogelijk zijn. Om dit goed te faciliteren is er meer flexibiliteit nodig dan de bestaande bestemmingsplannen op dit moment kennen. Hoe kunnen initiatieven eenvoudiger van de grond komen en beter vanuit het ruimtelijk instrumentarium worden gefaciliteerd? Kunnen er ook tijdelijke ontwikkelingen worden gefaciliteerd?

De vraag of het bestemmingsplan voor deze taak berekend is, of het voldoende mogelijkheden biedt, is de aanleiding voor dit onderzoek. In dat kader worden suggesties gedaan om het planologisch instrumentarium beter te benutten voor meer flexibiliteit in de ruimtelijke ordening (binnen en buiten wettelijke kaders) en worden aanbevelingen gedaan hoe het ruimtelijk instrumentarium toekomstbestendig is te maken.

1.2 Vraagstelling

8

Kan een flexibel bestemmingsplan de dure plicht vervullen om de stagnerende fysieke ontwikkelingen weer op gang te brengen? Die vraag stelde Platform31, voorheen de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), zich toen zij zich realiseerde dat de hedendaagse problemen rondom crisis en krimp uniek zijn in de naoorlogse geschiedenis en dus om geheel nieuwe oplossingen vragen. Dit unieke karakter schuilt onder meer in het feit dat de fysieke omgeving van ons land grotendeels bebouwd, ingericht en gebruiksklaar is maar dat zij niet (meer) aansluit op de behoeften, wensen en mogelijkheden van de gebruikers. Dit uit zich in een snel groeiend arsenaal aan leegstaande winkels en kantoren, braakliggende bouwterreinen, ongebruikte bedrijventerreinen en onverkoopbare woningen. Al dit vastgoed heeft gemeen dat daaraan een bestemmingsplan ten grondslag ligt. Dat bestemmingsplan heeft vastgelegd voor welke functies deze gronden en opstallen gebruikt mogen worden en aan welke maatvoeringseisen de bebouwing moet voldoen. Datzelfde bestemmingsplan zou idealiter ook in staat moeten zijn om met die gronden een omzwaai te maken naar ander gebruik. De praktijk is echter anders: bestemmingsplannen zijn star als gevolg van te gedetailleerde planregels, ze kunnen alleen maar door een ander bestemmingsplan worden vervangen en ze creëren rechten met 'eeuwigheidswaarde'. Natuurlijk kan en mag niet ontkend worden dat met die statische in steek een duidelijk doel wordt gediend. Juist doordat bestemmingsplannen star, eenduidig en bindend zijn, bieden zij rechtszekerheid aan alle recht- en belanghebbenden op de gronden binnen het bestemmingsplan. Maar al even duidelijk is dat dit positieve effect niet meer opweegt tegen het negatieve dat van deze plannen uitgaat doordat zij voor een onbedoelde verenging van gebruiksmogelijkheden zorgen en veranderingsprocessen frustreren.

Dit inzicht heeft Platform31 geïnspireerd om het experiment 'Flexibele bestemmingsplannen' op te zetten, waarin de meest in het oog springende planvarianten worden onderzocht.

1.3 Doel van het onderzoek

Platform31 werpt in dit rapport de vraag op of die nadelen van het bestemmingsplan opgeheven kunnen worden. Is het mogelijk om kleine particuliere initiatieven te vergemakkelijken en procedures sneller te laten verlopen? Wanneer en waar kunnen functies en regels los worden gelaten om zo meer en sneller ruimte te maken voor nieuwe ontwikkelingen of initiatieven? Deze vragen zijn te herleiden tot de roep om flexibilisering van bestemmingsplannen. Naarmate een bestemmingsplan 'buigzamer' is, nemen de mogelijkheden toe om geleidelijk verlopende gebiedsontwikkelingen op gang te brengen.

Die buigzaamheid van het instrument bestemmingsplan vraagt niet alleen om een slim gebruik van de geldende ruimtelijke wet- en regelgeving maar ook om andersoortige plannen. Het onderzoek richt zich op deze vraag. Het heeft tot doel de juridische belemmeringen, risico's en oplossingen te verkennen van het positiefrechtelijke ruimtelijke instrumentarium (de Wet ruimtelijke ordening c.a. in het algemeen en het bestemmingsplan in het bijzonder), met als oogmerk te komen tot concrete aanbevelingen voor een zestal experimenten. De aanbevelingen moeten in de praktijk bruikbaar zijn om het probleemoplossende vermogen van de instrumenten uit de Wro te versterken. Voor zover blijkt dat het geldende recht onvoldoende probleemoplossend werkt, dient het onderzoek suggesties te doen voor buitenwettelijke aanpassingen van het ruimtelijke instrumentarium.

1.4 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Het onderzoek is kwalitatief van opzet en praktijkgericht. Dat wil zeggen dat het een concrete gereedschapset moet opleveren voor gemeenten om hun bestemmingsplan beter in te richten op de vragen van deze tijd.

In het onderzoek is een drietal planologische varianten onderscheiden, te weten:

- 1 globale versus gedetailleerde bestemmingsplannen;
- 2 uitnodigingsplanologie: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits';
- 3 afstappen van bestemmingsplannen en het ruimtelijke kader opnemen in een verordening.

In hoofdstuk 3 worden de juridische mogelijkheden tot flexibiliteit binnen de geldende ruimtelijke wetgeving besproken. Er worden drie vormen van flexibiliteit onderscheiden, namelijk (1) intrinsieke, (2) binnenplanse en (3) buitenplanse flexibiliteit. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitnodigingsplanologie en de veranderende rol van de overheid in het algemeen en het bestemmingsplan in het bijzonder. Hoofdstuk 5 bespreekt de mogelijkheden als voorbij mag worden gegaan aan (onderdelen van) het bestaande wettelijke instrumentarium. Geen regels en een verbeelding vervat in een bestemmingsplan, maar een bestemmingsvrije verordening. Een methodiek die de weg opent naar ultieme uitnodigingsplanologie.

9

Om een praktische gereedschapset te krijgen, heeft Platform31 gemeenten opgeroepen een casus als experiment voor te dragen. Uit de aanmeldingen zijn de volgende projecten geselecteerd:

- Gemeente Den Helder, Gebiedsontwikkeling Nieuw Den Helder;
- Gemeente Amsterdam, Cruquiusgebied en Zeeburgerpad;
- Gemeente Maastricht, Gebiedsontwikkeling Tapijnkazerne;
- Gemeente Tynaarlo, Woningbouwlocatie De Bronnen;
- Gemeente Beuningen, Dorpshart Laan 1945;
- Gemeente Overbetuwe, dorpen Zetten en Hemmen.

In hoofdstuk 6 zijn de experimenten samengevat en met elkaar vergeleken tegen de achtergronden van de onderscheiden vormen van flexibiliteit.

Hoofdstuk 7 bevat enkele conclusies en concrete aanbevelingen uit het onderzoek.

Hoofdstuk 8 bevat tot slot een verantwoording van het onderzoek en een lijst met gebruikte literatuur.

2 Schets van de planologische varianten

2.1 Inleiding

Alvorens nader in te gaan op de concrete mogelijkheden tot flexibilisering van het bestemmingsplan, wordt eerst een schets gegeven van de te onderzoeken planologische varianten.

2.2 Globale en gedetailleerde bestemmingsplannen

De Wet ruimtelijke ordening is opgezet volgens het stelsel van *toelatingsplanologie*. Dit houdt in dat realisering van de toegekende bestemmingen niet kan worden afgedwongen met het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan worden concrete functies, dat wil zeggen bestemmingen, zoals agrarisch, wonen, bedrijven aan gronden toegekend. Deze bestemmingen hebben als zodanig geen rechtstreekse werking. In de praktijk worden aan de bestemmingen bouw- en gebruiksregels gekoppeld. Met deze regels kunnen ontwikkelingen worden geweerd die de realisering of het gebruik overeenkomstig de bestemming in de weg staan. Kortom: bestemmingsplannen bevatten verboden en geen geboden.

Bij toelatingsplanologie staan globale bestemmingsplannen en gedetailleerde bestemmingsplannen als uitersten op een ononderbroken lijn (zie afbeelding 1).



Afbeelding 1

Gedetailleerde plannen gaan uit van monofunctionele eindbestemmingen. Binnen die bestemmingen is sprake van strikte maatvoeringseisen voor de bebouwing. Deze plannen bieden maximale zekerheid in zowel de aanlegfase als in de beheerfase die daarna intreedt. De hiervoor genoemde nadelen van bestemmingsplannen hebben vooral te maken met deze gedetailleerde planvormen, al mag globaliteit, als tegenstelling van gedetailleerdheid, niet verward worden met flexibiliteit.

Een globaal bestemmingsplan is een bestemmingsplan waarin de belangrijkste uitgangspunten voor een gebied zijn vastgelegd. In een globaal bestemmingsplan zijn de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet vastgelegd of gebonden aan een concreet perceel. Een globaal bestemmingsplan gaat vaak gepaard met een uitwerkingsplicht en een voorlopig bouwverbod. Met een uitwerkingsplicht moet het bestemmingsplan eerst uitgewerkt worden voordat er vergunningen verleend kunnen worden.

Het bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht wordt toegepast als de concrete inrichting van het plangebied een zaak is die niet op het niveau van de gemeenteraad hoeft te worden besloten maar aan het dagelijkse beheer van het college kan worden overgelaten. De gemeenteraad legt zijn grip op de ontwikkelingen vast in de uitwerkingsregels. Het uitwerkingsplan moet binnen de planperiode van het moederplan uitgewerkt worden. Het uitwerkingsplan maakt vervolgens deel uit van het bestemmingsplan.

De RO-praktijk onderkende de nadelen al lang geleden toen bleek dat gebiedsontwikkelingen het best via een oplopende graad van planologische detaillering te realiseren waren. Wilde het komen tot transformaties, dan moest eerst de hoofdfunctie van het gebied worden gewijzigd van bijvoorbeeld agrarisch naar wonen of bedrijven. Was eenmaal die hobbel genomen, dan kon – al dan niet gefaseerd – worden toegewerkt naar verkavelingen en beeldkwaliteitplannen met de bijbehorende concrete bouwen gebruikstitels. Dit leidde tot bestemmingsplannen met een grofmazig kaartbeeld, met daarop aangegeven nader uit te werken bestemmingen, voorzien van een voorlopig bouwverbod of een uitgebreid stelsel van wijzigingsbevoegdheden: de globale bestemmingsplannen. Een goed voorbeeld van een dergelijk bestemmingsplan is het in 2008 vastgestelde bestemmingsplan 'Waterfront-Zuid, Waterstad' van de gemeente Harderwijk. In de praktijk maken de gemeenten doorgaans bestemmingsplannen waarin de planvormen gecombineerd zijn (mengvormen).

Hiervoor is al gewezen op het feit dat globaliteit in de ruimtelijke ordening niet verward mag worden met flexibiliteit. Een globaal bestemmingsplan legt de planologische en stedenbouwkundige hoofdlijnen van een ontwikkeling vast als grondslag voor een nadere ordening. Flexibiliteit daarentegen, gaat uit van normstelling binnen een bandbreedte. Zo beschouwd kan een gedetailleerd bestemmingsplan, maar ook een globaal bestemmingsplan, meer of minder flexibel zijn.

12

2.3 Uitnodigingsplanologie

Nederland is opgebouwd langs de weg van het eerder genoemde stelsel van toelatingsplanologie. De overheid was wegbereider voor bouwprojecten. In de recente jaren van hoogconjunctuur is daar *ontwikkelingsplanologie* voor in de plaats gekomen. De overheid trad op als ontwikkelaar en nam risicodragend deel aan bouwprojecten door een actief grondbeleid te voeren¹. In de huidige crisistijd is de tussenvorm van de *uitnodigingsplanologie* in opkomst. Bij deze ordeningsvorm bepaalt de overheid samen met belanghebbenden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn. Haar rol ten opzichte van private initiatiefnemers is vooral faciliterend van aard. Dat wil zeggen dat gemeenten mogelijkheden creëren en/of volledig medewerking verlenen als initiatieven zich aandienen. Daarbij maken zij gebruik van een zekere mate van sturing door het stellen van kaders en regels. Bij uitnodigingsplanologie past de strategie van organische gebiedsontwikkeling. Dat is een optelsom van herontwikkelingen met een openeindeproces ('stip op de horizon') waarbij ontwikkeling en beheer in de tijd gezien door elkaar heen lopen, met een faciliterende rol voor de overheid en een dominante rol voor eindgebruikers². Niet het eindbeeld maar de strategie is leidend.

¹ Als symbool van die periode kan de Wet voorkeursrecht gemeenten worden genoemd. Met deze wet kon de overheid zich het recht van eerste koop verwerven. Die wet is inmiddels gedateerd en wordt nauwelijks nog toegepast.

² Bron: Vormgeven aan de spontane stad, PBL en Urhahn Urban Design, 2012

De overheid moet in die faciliterende rol haar grondhouding wijzigen ten aanzien van initiatieven van burgers van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

Uitnodigingsplanologie is, meer dan de andere vormen van planologie, *procesgericht* in plaats van *projectgericht*. Het gaat om het formuleren van een strategie die vervolgens een ontwikkeling op gang moet brengen. De focus is niet gericht op het eindbeeld, maar op het in beweging zetten én houden van een geleidelijke ontwikkeling.

Uitnodigingsplanologie veronderstelt een bijzondere rol en positie van de overheid. Zij richt zich op de hoofdlijnen van het ruimtelijke veranderings- en ontwikkelingsproces en definieert welke ruimtelijke kwaliteiten (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) in acht moeten worden genomen. Binnen deze hoofdlijnen stelt zij zich uitnodigend en faciliterend op. In de uitnodigingsplanologie is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid als netwerker om burgers, ondernemers en ontwikkelaars te interesseren en samen te brengen in het implementeren van initiatieven.

Voor de gemeente kan een plan of initiatief aanleiding zijn om samenwerking op gang te brengen en te werken aan de ontwikkeling en realisering van het plan. Door leegstand, verpaupering of vertrek van een belangrijke actor in een gebied kan er ook een sterke wens leven het gebied een andere invulling te geven, terwijl concrete initiatieven zich nog niet aandienen. In beide gevallen is er de noodzaak samenwerking te zoeken met belanghebbenden.

Een bestemmingsplan dient daarom uit te nodigen, of zelfs te verleiden, tot het ontwikkelen van initiatieven waar dat gewenst is. De meeste bestemmingsplannen zijn nu nog gericht op een eindbeeld en niet ingericht om uit te nodigen. Uitnodigingsplanologie heeft daarom nog maar weinig bestemmingsplannen opgeleverd en het is zelfs de vraag of puur procesgerichte bestemmingsplannen mogelijk zijn als de planhorizon niet meer dan tien jaar mag bedragen. Het ligt voor de hand dat juist voor het uitnodigingsaspect (of: het verleidingsaspect) van dergelijke plannen de wijk moet worden genomen naar voorwaardelijke bevoegdheden in de vorm van afwijkingen en wijzigingsbevoegdheden. Het bestemmingsplan 'Havenkwartier' van de gemeente Deventer is evenwel een voorbeeld van hoe bij recht het groeiproces geoptimaliseerd kan worden. In dat plan is gewerkt met multifunctionele gemengde bestemmingen, waarbij de tot die bestemming behorende stedelijke functies in principe onderling uitwisselbaar zijn. Dat geldt ook (en zelfs) voor de functies wonen, bedrijven en horeca. Deze functies zijn ten opzichte van elkaar geordend vanuit het beginsel 'de wal keert het schip': een gebruiksdoel is ongebreideld tot het moment waarop strijdigheid met een ander gebruiksdoel ontstaat. In dat geval wordt het gebruiksdoel ingeperkt tot exact het niveau waarop die strijdigheid is opgeheven.

13

Uitnodigingsplanologie wil verleiden. Dat verleidingselement kan betrekking hebben op uiteenlopende ruimtelijke vertrekpunten. Al genoemd is de situatie waarbij functionele transformatie de hoofdpoging is, maar ook is het mogelijk dat de opgave ligt bij een verrommeld of anderszins aan z'n bestemming onttrokken terrein waarvoor ruimtelijke kwaliteitsverbetering het hoofddoel is. In dat laatste geval bestaat de verleiding uit het bestemmingsplan dat een beloningssysteem inhoudt voor initiatieven die het terrein terugvoeren naar zijn oorspronkelijke bestemming. Als voorbeeld kan verblijfsrecreatie worden genoemd. Veel verblijfsrecreatieve terreinen in Nederland zijn in het verleden gewijzigd naar terreinen waar permanent gewoond wordt. De overheden stonden die trend min of meer toe (of moedigden haar zelfs aan) om na verloop van jaren te constateren dat dit tal van negatieve effecten met zich meebracht. Op dat moment gaven de verblijfsrecreatieve terreinen een diffuus beeld te zien van bewoning en toerisme waarin geen van beide functies goed kon gedijen.

De uitpolding van bouwkavels en de huisvesting van seizoensarbeiders die dit heeft veroorzaakt zou ongedaan gemaakt moeten worden. Wil de grondeigenaar/recreatieondernemer daartoe overgaan, dan moet daar een bedrijfseconomische prikkel tegenover staan. Die kan gevonden worden door aan de desbetreffende ondernemer een verruiming van de exploitatiemogelijkheden in het vooruitzicht te stellen. De goedwillende ondernemer kan op die wijze beloond worden voor zijn gedrag. Men zou dit 'Beloningsplanologie' kunnen noemen. De strategie is, mits voldoende geobjectiveerd, echter ook goed bruikbaar in teruglopende binnenstadsgebieden of in het landelijke gebied.

2.4 Bestemmingsplan vervangen door verordening

De meest ingrijpende onderzoeksvariant gaat over afschaffing van het bestemmingsplan en overstappen op de figuur van de verordening. De ophanden zijnde Omgevingswet lijkt uit te gaan van de omgevingsverordening. De contouren van deze nieuwe planfiguur, die wellicht het bestemmingsplan gaat vervangen, zijn bekend gemaakt door Eenvoudig Beter³. Dit onderzoek richt zich echter niet speciaal op deze omgevingsverordening, ofschoon via het experiment wel onderzocht wordt welke aanbevelingen voor flexibele regelgeving kunnen worden meegegeven bij het vormgeven van de wet en de verordening. Het gebruik van de term 'verordening'⁴ komt eerder voort uit de wens om aan het experimentele karakter van dit onderzoek ruimte te geven. Levert het bestaande planologische instrumentarium wel het geschikte kader op om de uitdagingen rondom crisis en krimp aan te gaan en zo niet, welke vorm van regulering zou daarvoor dan in de plaats moeten komen? Binnen deze planologische variant worden de bestaande wettelijke kaders kritisch bekeken om er vervolgens, waar nodig, afstand van te nemen. De meest knellende artikelen zijn aangemeld bij het ministerie van I&M in het kader van de 6e tranche van de Crisis- en herstelwet.⁵

14

De zojuist beschreven uitnodigingsplanologie moet zich nu nog 'behelpen' met het bestaande wettelijke instrumentarium zoals dat voor bestemmingsplannen van toepassing is. Dit betekent dat aan de gronden binnen een zeker plangebied tenminste een bestemming moet worden toegekend. Artikel 3.1.3. Bro brengt dat met zich mee. Hoe ruim deze bestemming ook wordt vormgegeven en ingericht, zij houdt onmiskenbaar een zekere vergrendeling van de gebruiksmogelijkheden in. Immers, de bewegingsruimte stopt bij de bestemmingsgrenzen. Bovendien vereist artikel 3.1 Wro dat de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan binnen een planhorizon van tien jaar wordt aangetoond. Deze beperkingen maken nieuwsgierig naar *the next step* in de ruimtelijke ordening. Die zou eruit kunnen bestaan dat de regulering verloopt via het principe van de 'bestemmingsvrije verordening'. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op deze planologische variant.

³ Eenvoudig Beter is een interdepartementale programmadirectie geschaard onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

⁴ De term 'verordening' in dit rapport is niet synoniem aan de termen 'beheersverordening' of 'omgevingsverordening'. Ze moet worden beschouwd als een werktitel voor de bevoegdheid van de raad om op basis van de Gemeentewet algemeen verbindende voorschriften op te stellen voor het oprichten van bebouwing en het gebruik van gronden, *anders dan bij wijze van een bestemmingsplan*.

⁵ In april/mei 2013 verwacht Platform31 een definitief akkoord te ontvangen op de aanvraag.

3 Instrumenten voor flexibilisering

3.1 Aanleg- en beheerfase

Flexibilisering van bestemmingsplannen is niet zonder meer gelijk aan het 'loslaten' van functies en regels om zo meer en sneller ruimte te maken voor nieuwe ontwikkelingen of initiatieven. Zeker, het ontspannen van de bouw- en gebruiksnormen helpt om flexibeler in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Dat neemt niet weg dat telkens gezocht moet worden naar de 'juridische piketten' die nog voldoende waarborgen dat de ontspanning niet leidt tot ruimtelijke wanorde. Daarin speelt de factor tijd een belangrijke rol. Een bestemmingsplan heeft immers zowel een functie in de *aanlegfase*, als in de *beheerfase* die daarna intreedt. Het is verleidelijk om te concentreren op de aanlegfase en daarin zo flexibel mogelijk te ordenen. Dat mag echter niet leiden tot veronachtzaming van de beheerfase, waarbij vaak wel degelijk een ondergrens aan de toelaatbare bouw- en gebruiksvormen moet worden gesteld.

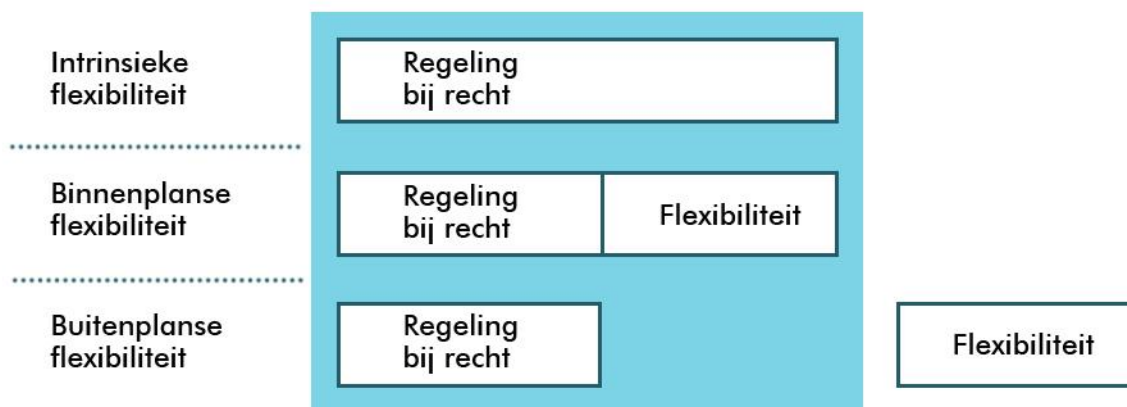
3.2 De wettelijke mogelijkheden

Om de mogelijkheden tot flexibilisering van bestemmingsplannen te achterhalen moet eerst worden geïventariseerd hoe die flexibiliteit in een bestemmingsplan kan worden vormgegeven. Wat zijn de verschijningsvormen van flexibiliteit? In het algemeen kunnen drie vormen van flexibiliteit worden onderscheiden:

- intrinsieke flexibiliteit;
- binnenplanse flexibiliteit;
- buitenplanse flexibiliteit.

15

Intrinsieke flexibiliteit is de ruimte die bij recht in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Binnenplanse flexibiliteit is eveneens in het bestemmingsplan opgenomen, maar kan pas worden toegepast nadat een nadere afweging heeft plaatsgevonden. Buitenplanse flexibiliteit tenslotte is de ruimte die de wetgever biedt om 'in te breken' in het bestemmingsplan om aldus de bepalingen aan te passen. In afbeelding 2 zijn de drie vormen van flexibiliteit schematisch weergegeven.



Afbeelding 2: Schematische weergave flexibiliteit en bestemmingsplan

Intrinsieke flexibiliteit

Het bestemmingsplan bestaat uit regels, ondersteund door een verbeelding en gaat gepaard met een toelichting, waarin de verantwoording van de gemaakte ruimtelijke keuzes is opgenomen. De verbeelding kan in meer of mindere mate grofmazig worden opgesteld. Daarbij gaat het om kleuren, vlakken en aanduidingen daarbinnen. Naarmate grotere eenheden bijeen worden genomen, neemt de flexibiliteit toe. Concreet: hoe minder kleuren en/of vlakken en/of aanduidingen een verbeelding bevat, hoe groter de onderliggende uitwisselbaarheid van functies die daarmee is gemeoid (kleuren) en hoe liberaler de maatvoering is gelaten (vlakken en aanduidingen). Wanneer de opgave luidt om een flexibel bestemmingsplan op te stellen, moet de planwetgever zich derhalve telkens de vraag stellen: 'Kan ik volstaan met een (nog) grotere planologische eenheid?' Hoe korter de legenda, hoe flexibeler het plan.

Een soortgelijk principe is van toepassing op de regels. De regels bieden alle ruimte om de ruimtelijke dynamiek te faciliteren. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de:

- begripsbepalingen;
- doeleindenomschrijvingen;
- bouwregels;
- specifieke gebruiksregels.

Begripsbepalingen geven houvast bij de interpretatie van de gebruikte termen in de regels. Wanneer een bepaalde term een enge betekenis heeft in het normale spraakgebruik, ofwel traditioneel in een enge zin wordt uitgelegd, is het mogelijk om via de begripsbepaling de strekking van die term te verruimen. Denk bijvoorbeeld aan 'detailhandel'. Indien daaronder ook ondergeschikte horeca mag worden begrepen, is het nuttig om dat in de begripsbepaling op te nemen.

16

Begripsbepalingen zijn ook om een andere reden erg nuttig om het bestemmingsplan te flexibiliseren. Zij zijn namelijk de 'juridische piketten' die ervoor zorgen dat de ontspanning van de bouw- en gebruiksregels niet leidt tot ruimtelijke wanorde. Via een op maat gesneden begripsbepaling kan een zeker concept voor een gebied worden gedefinieerd. Op die specifieke begripsbepaling kan vervolgens worden teruggegrepen als het gaat om de bandbreedte van de flexibiliteit te bepalen: 'alle vormen van gebruik zijn toegestaan, mits zij zijn te herleiden tot het concept als omschreven in begripsbepaling 'x'.' Via de begripsbepaling wordt sturing gegeven aan de in het plan opgenomen wijzigings- en afwijkingsregels.

Doeleindenomschrijvingen vormen het hart van iedere bestemming. In de doeleindenomschrijving wordt beschreven hoe de gronden mogen worden gebruikt. De doeleindenomschrijving kan enkelvoudig of meervoudig worden opgesteld. Enkelvoudig wil zeggen dat slechts één functie aan de grond wordt verbonden. De bestemming 'Bos' kan daarvan een voorbeeld zijn. Meervoudige bestemmingen gaan juist uit van een veelheid aan functies. De bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd' zijn daarvan goede voorbeelden. Binnen die bestemmingen kunnen tal van doeleinden worden gevat, zoals cultuur en ontspanning, detailhandel, groen, verkeer en wonen. Wanneer die doeleinden zonder beperkingen zijn toegelaten in het bestemmingsplan, is er sprake van een maximale uitwisselbaarheid. Waar gewoonlijk wordt mag ook detailhandel worden uitgeoefend. Een nadere afweging is daarvoor niet nodig. Die uitwisselbaarheid hoeft niet per se onbeperkt te zijn. Indien de planwetgever paal en perk wil stellen, kan hij dat per functie nader specificeren. Op die wijze kan nauwgezet worden geregisseerd welke ruimte wordt overgelaten aan de grondgebruikers.

Bouwregels hebben betrekking op het realiseren van fysieke objecten in het gebied. Ook die regels kunnen flexibel worden vormgegeven.

Bijvoorbeeld door niet van absolute maar van relatieve maxima uit te gaan: 'hoofdgebouwen worden gebouwd met kap en de bijbehorende bouwwerken mogen niet hoger zijn dan de goothoogte van het hoofdgebouw'. Dit is slechts een voorbeeld. De toepassingsmogelijkheden zijn legio.

Specifieke gebruiksregels zijn inzetbaar om nader aan te geven welk type gebruik is toegestaan of verboden. Ook dit is toepasbaar als flexibiliteitsinstrument. In dat geval wordt de verbodsbepaling namelijk opgebouwd vanuit het formuleren van diskwaliteit. Wat wil de planwetgever in ieder geval niet toestaan. Al het andere is logischerwijs wel toegestaan⁶.

Binnenplanse flexibiliteit

De Wro kent in artikel 3.6 aan de bestemmingsplanwetgever een viertal instrumenten toe die hem in staat stellen om het strikte karakter van bouw- en gebruiksregels te nuanceren. De toepassing van die instrumenten is doorgaans een bevoegdheid van het dagelijkse bestuur, lees: burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten in geval van een inpassingsplan). Die instrumenten zijn de volgende:

- Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a);
- Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b);
- Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c);
- Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d).

Wijzigingsbevoegdheden geven ruimte voor aanpassingen van de bestemming. Ze spelen in op de 'voorzienbare toekomst', dat wil zeggen de ontwikkelingen die de planwetgever voor mogelijk houdt binnen de planhorizon, maar nog niet kan adresseren naar een locatie of een tijdstip. Voor het opnemen van wijzigingsbevoegdheden bestaat aanleiding als de planwetgever soepel in wil kunnen spelen op denkbare toekomstige initiatieven. De wijzigingsbevoegdheid is ook te beschouwen als het bieden van concrete perspectieven met als doel een gewenste ontwikkeling uit te lokken. Ten behoeve van de rechtszekerheid voor belanghebbenden moet in de wijzigingsbevoegdheid worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. De bevoegdheid moet dus door voldoende objectieve normen worden begrensd. Of daaraan in een concreet geval wordt voldaan, hangt af van de omstandigheden van het geval. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft en de aanleiding voor het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid⁷.

17

Uitwerkingsplichten geven ruimte voor nadere bestemmingsregels. Ook deze spelen in op de 'voorzienbare toekomst'. Voor het opnemen van uit te werken bestemmingen bestaat aanleiding in gevallen waarbij de bestemmingswijziging vooruit moet lopen op de inrichting. Dit doet zich met name voor bij gebiedsontwikkelingen. Via de uit te werken bestemming stelt de planwetgever op gebiedsniveau de gewenste nieuwe bestemming veilig. In een later stadium kan dan op kavelniveau de inrichting worden bestemd. Doorgaans bevatten de uitwerkingsregels een voorlopig bouw- en gebruiksverbod. Dat is nodig om te voorkomen dat de globale bestemming de juridische basis wordt voor omgevingsvergunningverlening. Artikel 3.1.4. Bro schrijft voor dat uitwerkingsregels voldoende inzicht moeten bieden in de toekomstige ontwikkeling van het uit te werken gebied.

⁶ Het spreekt vanzelf dat dit ook toepasbaar is bij de bouwregels.

⁷ Zie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 31 oktober 2012, 201103853/1/R2.

Dit betekent dat naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, een groter inzicht in die toekomstige ontwikkeling moet worden geboden⁸.

Afwijkingsbevoegdheden geven ruimte voor aanpassingen binnen de bestemming. Ook deze richten zich op de 'voorzienbare toekomst'. Zij hebben tot doel om binnen de gestelde maatvoeringseisen een zekere mate van dynamiek en flexibiliteit te bieden. Deze bevoegdheid wordt geëffectueerd bij de verlening van een omgevingsvergunning.

Nadere eisen kunnen worden ingezet als middel om binnen een basiseis nadere normen op te leggen. De nadere eis moet gerelateerd zijn aan de omschrijving van de belangen die ermee worden gediend. Verder moet de nadere eis binnen de kaders van de basiseis blijven: indien de basiseis bijvoorbeeld aangeeft dat de onderlinge afstand tussen gebouwen maximaal 20 meter mag zijn, mag de nadere eis inhouden dat de onderlinge afstand op minder dan 20 meter wordt gesteld. Meer dan 20 meter mag echter niet in de eis worden opgenomen. De nadere eisenregeling kan nuttig zijn als correctie-instrument bij een globaal kaartbeeld of een globale verbale regeling.

Dit overzicht toont aan dat de mogelijkheden om binnen de bestaande kaders flexibele bestemmingsplannen op te stellen, talrijk zijn. Van de planwetgever is slechts een zekere vaardigheid nodig in het toepassen daarvan. Minstens zo belangrijk echter, is een open oog voor de beleidsmatige context waarin het bestemmingsplan tot stand komt. Een willekeurig voorbeeld kan dit verduidelijken. Gemeenten leggen hun volkshuisvestingsbeleid doorgaans vast in een Woonvisie. Dergelijke visies gaan vaak uit van een traditionele benadering in termen van dichtheden, woningtypen en woningcategorieën. Wanneer de planopgave luidt om functiemenging op gang te brengen en ruimte te bieden aan de markt om naar behoefte te bouwen, is een flexibel bestemmingsplan alleen niet genoeg. Er zal dan ook aan de Woonvisie gesleuteld moeten worden. Dit hoeft niet te betekenen dat de visie geheel wordt losgelaten. Meestal is een wijkgerichte beleidsliberalisatie al voldoende. Als het besef maar bestaat dat een flexibel bestemmingsplan niet haalbaar is zonder een open houding ten opzichte van het staande beleid.

18

Buitenplanse flexibiliteit

Artikel 2.12 lid 1 onder a, 3° Wabo maakt het mogelijk om voor activiteiten die strijdig zijn met de bepalingen van het bestemmingsplan (of de beheersverordening) vergunning te verlenen, mits de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Dit artikel maakt kleinschalige ontwikkelingen mogelijk via de achterdeur. Op deze wijze kan een gemeente, op basis van een zorgvuldige afweging, toch medewerking verlenen aan een initiatief, ondanks het feit dat het geldende bestemmingsplan de beoogde ontwikkeling niet toelaat.

⁸ Zie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 24 oktober 2012, 201202859/1/T1/R1.

4 Methodiek uitnodigingsplanologie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de kenmerken van de uitnodigingsplanologie. In het volgende hoofdstuk worden concrete ideeën geschetst hoe de uitnodigingsplanologie een serieuze plek krijgt binnen het bestaande juridisch-planologisch instrumentarium. Daarbij wordt ingegaan op de veranderende rol van de overheid in het algemeen en het bestemmingsplan in het bijzonder.

4.2 Uitnodigingsplanologie en het flexibele bestemmingsplan

Kenmerkend voor het stelsel van uitnodigingsplanologie is dat het bijbehorende bestemmingsplan intrinsiek flexibel moet zijn. Al even kenmerkend is dat het plan *procesgericht* is in plaats van *projectgericht*: het gaat niet om het tot stand brengen van een concreet eindbeeld, maar om het op gang brengen van een groeiproces. Dat groeiproces verschilt per afzonderlijke casus en is afhankelijk van de beoogde transformatie. Alleen op hoofdlijnen is bepaald wat gewenst en wat niet gewenst is en welke ruimtelijke kwaliteiten in acht moeten worden genomen. Duidelijk is dat de rol van de gemeentelijke (beleids)medewerker/projectleider verandering ondergaat van voornamelijk plantoetser van initiatieven aan bestemmingsplannen (toelatingsplanologie) naar een actieve houding (ontwikkelingsplanologie) en vervolgens naar de rol van netwerker/gebiedsregisseur door mogelijkheden te bieden, partijen te interesseren en bij elkaar te brengen (uitnodigingsplanologie). Dit laatste vergt met name een andere wijze van communiceren met, en informeren van, bewoners en betrokkenen in het gebied. In diverse studies en onderzoeken is de noodzaak tot deze cultuuromslag bij de overheid al aangetoond, onder andere in de eerder genoemde studie van Urhahn urban design en in het artikel 'Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht'⁹.

19

Het voorgaande betekent dat de planopsteller een grondige inventarisatie moet maken van de factoren die van invloed zijn op het groeiproces. Zonder uitputtend te zijn, kunnen de volgende factoren worden genoemd:

- de eigendomsverhouding tot de plangronden;
- de mate van inrichting, ontsluiting en bebouwing;
- de invloed van milieuzoneringsaspecten krachtens wet en recht;
- de maatschappelijke en culturele waarde van de bebouwing;
- de rol en inbreng van de gemeente, dan wel andere overheden;
- de rol en inbreng van particuliere initiatiefnemers;
- de betrokkenheid van de lokale bevolking bij het plangebied;
- het risico van planschadetitels;
- het lokale beleid voor detailhandel, wonen, parkeren, welstand etc.

⁹ Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht, Uitnodigingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening, ir. E.H.A.M. Pelders e.a.

Nadat deze contextuele factoren zijn geanalyseerd kan in samenwerking met initiatiefnemers en overige belanghebbenden worden gestart met de werkzaamheden aan het voorontwerp bestemmingsplan. Het bestemmingsplan staat in het teken van de zoektocht naar ruimte. Daarmee wordt het volgende bedoeld. Het groeiproces wordt in de plantoelichting uitgewerkt tot één of meerdere – bij voorkeur uitnodigend vormgegeven - scenario's. Die scenario's vormen de contouren van het eindbeeld, de zogenoemde 'stip op de horizon'. Let wel, dit zijn slechts oriëntaties en geen dwingende eindbeelden. De beschrijving van de contouren moet uitnodigen - en zelfs verleiden - om deel te nemen aan de beoogde gebiedsverandering. Juist als het gaat om geleidelijke transformaties is het aan te bevelen om de 'stip op de horizon' te etiketteren. Door het definiëren van een *sfeer*, *identiteit* of *concept* van een gebied wordt het gemakkelijker om bestuurders, initiatiefnemers en kritische volgers over de toekomstige ontwikkeling te informeren. Communiceren wordt nog makkelijker als de zoektocht naar ruimte en het definiëren van een concept voor het gebied in samenwerking met belanghebbenden tot stand komt. Een ander voordeel is dat daardoor duidelijk wordt waarmee de transformatie wel of juist niet is gediend. Dat laatste (de factoren waarmee de transformatie niet is gediend) is aan te duiden als 'het belemmeringenpakket'. Het bepalen van die belemmeringen is een essentieel element bij de opstelling van dit intrinsiek flexibele bestemmingsplan. Die belemmeringen zijn samen te vatten in drie categorieën: *milieuzonering*, *diskwaliteiten* en *conceptbrekers*. Om die categorieën op juiste waarde te schatten bij de zoektocht naar ruimte is het gebruik van GIS (geografisch informatiesysteem)¹⁰ zeer aan te bevelen. In een GIS-omgeving kunnen de toepasselijke milieuzoneringen en de stedenbouwkundige diskwaliteiten in kaart worden gebracht¹¹. Bij milieuzonering gaat het om de in acht te nemen minimale afstanden ten opzichte van gevoelige of kwetsbare functies. Onder diskwaliteiten wordt verstaan de stedenbouwkundige inventarisatie van onwenselijke bouw- en gebruikaspecten. Wat mag in ieder geval niet worden gebouwd, ontstaan of plaatsvinden in relatie tot de beschreven scenario's?

20 Conceptbrekers tenslotte, zijn die gebruiksvormen die de trend waarin het groeiproces zich moet ontwikkelen doorbreken, waardoor de geleidelijke doorontwikkeling wordt gestopt of onvoldoende aansluit bij het beoogde concept of gekozen sfeer. Denk bijvoorbeeld aan een monofunctionele invulling van een gebied, waar juist een diversiteit van activiteiten wordt beoogd.

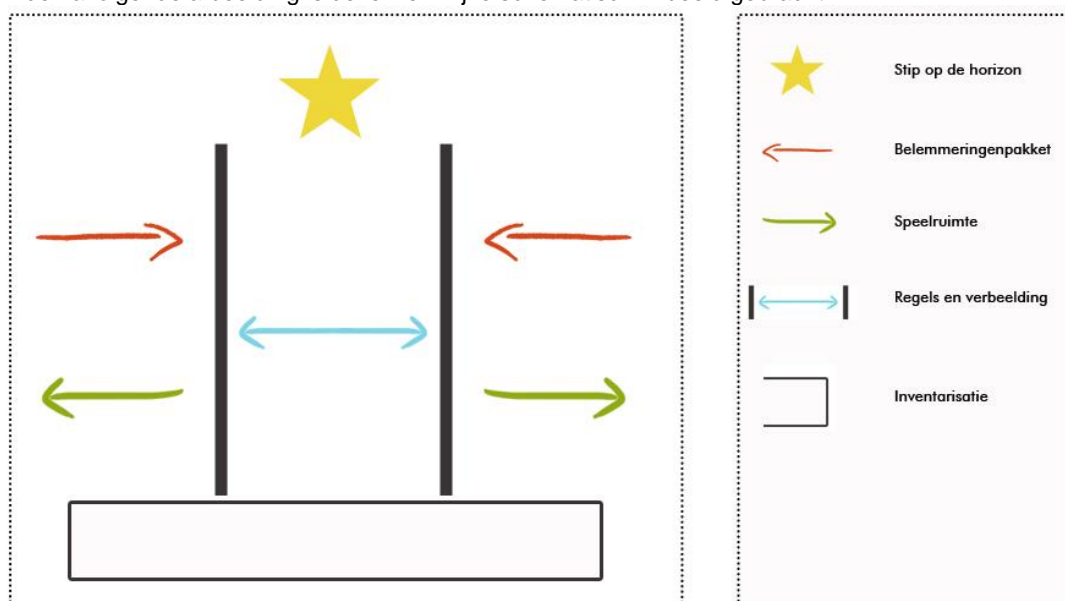
In de regels en de verbeelding wordt 'de stip' juridisch uitgewerkt. Aan de hand van de beschrijving van de eindscenario's wordt de bijpassende, ruimst denkbare bestemmingswijze als vertrekpunt genomen. In de regel gaat het dan om de bestemming 'Gemengd' die is samengesteld uit minimaal twee hoofdgroepen van bestemmingen. Die gemengde bestemming maakt het mogelijk om combinaties te maken van functies uit verschillende hoofdgroepen van bestemmingen. De selectie van functies binnen de gemengde bestemming is onbeperkt. Dit betekent dat de functies uit de hoofdgroepen waaruit de gemengde bestemming is samengesteld in principe allemaal kunnen worden opgenomen en dat zij onderling uitwisselbaar zijn. Vanuit dat ruime functionele pakket wordt de confrontatie gemaakt met het belemmeringenpakket. Die confrontatie is de eigenlijke zoektocht naar ruimte. Zij bepaalt de uiteindelijke bandbreedte van het bestemmingsplan. Daarbij is een gedegen bewustzijn van de eigen beleidsruimte erg belangrijk. Immers, afgezet tegen de genoemde belemmeringen liggen daar nu juist kansen, of speelruimte. Op het aspect milieuzonering beschikt de gemeente bijvoorbeeld over de bevoegdheid om – weliswaar deugdelijk gemotiveerd – af te wijken van de normering uit de VNG-handreiking. Ook ten aanzien van het Activiteitenbesluit (bijvoorbeeld in relatie tot horeca) mag de gemeente maatwerkvoorschriften opleggen.

¹⁰ GIS is een informatiesysteem waarmee (ruimtelijke) gegevens of informatie over geografische objecten, zogeheten geo-informatie kan worden opgeslagen, beheerd, bewerkt, geanalyseerd, geïntegreerd en gepresenteerd.

¹¹ Voor de conceptbrekers is dat wellicht wat lastiger, aangezien die vooral een kwalitatief karakter hebben.

Het is belangrijk om deze milieuruimte in kaart te brengen om daarmee de grenzen van de 'zoektocht naar ruimte' af te tasten. Datzelfde geldt voor ruimtelijke thema's waarvoor de gemeente beleid heeft geformuleerd. Te denken valt aan parkeren, detailhandel, monumenten, welstand, kantoren, groen etc. Het kan onder omstandigheden raadzaam zijn om voor het plangebied beleidsvrijheid te creëren, door expliciet afstand te doen van het staande beleid (zie het voorbeeld over de toepassing van de Woonvisie). De confrontatie van het ruime functionele pakket met het belemmeringenpakket bepaalt de uiteindelijke bestemmingswijze. De eindselectie van functies vindt plaats op basis van schrappen, beperken of plaatsvast maken.

In de navolgende afbeelding is deze werkwijze schematisch in beeld gebracht.



Afbeelding 3 Uitnodigingsplanologie in relatie tot flexibilisering

21

4.3 Risico's

De verschillende planologische varianten kunnen ook beoordeeld worden op hun risico's. Risico's, zoals aantasting rechtszekerheid, zorgvuldigheid, onpartijdigheid, aantonen van de uitvoerbaarheid, het claimen van planschade en mogelijkheden tot handhaving.

Voor veel van deze risico's geldt dat naarmate het bestemmingsplan flexibeler wordt, de risico's toe lijken te nemen. De rechtzoekende burger is gebaat bij een bestemmingsplan met duidelijke regels¹². Deze duidelijkheid wordt voor een groot deel bepaald door de mate van detail. Hoe gedetailleerder het plan, hoe minder verrassingen het de burger oplevert. Maar eveneens geldt, hoe gedetailleerder een plan, hoe minder eenvoudig het kan inspelen op ontwikkelingen. Toch is met behulp van een voorbeeld aan te tonen dat een gedetailleerd bestemmingsplan ook schijnzekerheid met zich meebrengt.

¹² In de jurisprudentie van de Raad van State over bestemmingsplannen komt in verschillende casussen de relatie tussen planregels en het beginsel van de rechtszekerheid aan de orde. De teneur van deze uitspraken is dat planregels zodanig moeten zijn opgesteld dat op grond daarvan 'met een voldoende mate van nauwkeurigheid' kan worden bepaald welke bouw- en/of gebruiksregeling op de desbetreffende gronden van toepassing is. Een voorbeeld van een dergelijke uitspraak is Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30 januari 2013, 201205911/1/T1/R4.

Hoe gedetailleerder het plan hoe meer flexibiliteitsbepalingen (afwijkingsregels, wijzigingsregels en nadere eisen) het plan zal kennen. Een plan dat een bestemming 'detailhandel' op een perceel vastlegt, biedt rechtszekerheid aan de burens van het perceel, namelijk dat er een winkel mag worden gevestigd. Deze rechtszekerheid blijkt echter schijnzekerheid als via een flexibiliteitsregel in het plan de bestemming naar 'horeca' kan worden gewijzigd.

Het voorgaande geldt in zekere zin ook voor planschade. Een gedetailleerd bestemmingsplan biedt meer houvast voor het beoordelen planschadeclaims, omdat een dergelijk plan vaak duidelijke normen bevat. Toch mag gerust worden getwijfeld aan de stelling dat 'naarmate het bestemmingsplan flexibeler wordt de risico's lijken toe te nemen'. Uitnodigingsplanologie met het intrinsieke bestemmingsplan als uitvoeringsinstrument daagt gemeenten namelijk veel meer uit vanaf het begin de bestaande situatie grondig te inventariseren en te onderzoeken. Al eerder is aangegeven dat deze grondige inventarisatie een noodzaak is om inzicht te krijgen in alle factoren die van invloed zijn op het groeiproces. Een buigzaam bestemmingsplan dwingt gemeenten vooraf duidelijkheid en zekerheid te verschaffen over de te stellen kaders en mogelijke risico's. Wordt in een gedetailleerd bestemmingsplan het onderzoek nog wel eens via de flexibiliteitsbepalingen doorgeschoven naar de toekomst, uitnodigingsplanologie dwingt gemeenten vooraf de effecten van het groeiproces inzichtelijk te maken. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de uitvoerbaarheid van het plan, omdat bij uitnodigingsplanologie vaak nog niet bekend is hoe het eindbeeld eruit zal zien, hetgeen het moeilijk maakt de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen.

22

Ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de rol van het flexibele plan in de beheerfase en de rol van de gemeente in de handhaving. In deze fase bestaat het risico van veronachtzaming van de ruimtelijke kwaliteit. Flexibel bestemmen heeft als keerzijde dat interpretaties kunnen ontstaan over het gebruik van de gronden en over de kwaliteit van de bebouwing. In samenhang met het op te stellen plan moet vanaf de start met initiatiefnemers overlegd worden over de beheerfase. Voor bedrijventerreinen wordt regelmatig gekozen voor een afzonderlijke organisatie voor parkmanagement, waarin afspraken worden vastgelegd over het beheer en het onderhoud van het bedrijventerrein. In de uitnodigingsplanologie dient het maken van dergelijke afspraken over het beheer van de openbare ruimte een vaste plaats op de agenda te krijgen.

5 Methodiek verordening

5.1 Inleiding

Het ministerie van I&M werkt momenteel onder de naam 'Eenvoudig Beter' aan een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht om doelgericht en efficiënt een dynamische en duurzame leefomgeving te realiseren. Onder dit programma valt ook de Crisis- en herstelwet (Chw). Het project dient te resulteren in een Omgevingswet. De omgevingsverordening is onderdeel van deze nieuwe wet.

In hoofdstuk 2 is al gesteld dat dit onderzoek zich niet op de Omgevingsverordening richt. De term 'verordening' wordt hier slechts gebruikt als een planologische variant om invulling te geven aan het experimentele karakter van dit onderzoek. Evengoed kan in dit verband worden gesproken over een 'maatschappelijk contract'. Een contract tussen initiatiefnemers en de gemeente. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of het bestaande planologische instrumentarium wel het geschikte kader is om de uitdagingen aan te gaan, en of de verordening als planologische variant een goed kader biedt voor het verruimen van de mogelijkheden tot flexibiliteit. Deze vraag wordt in dit hoofdstuk aan de orde gesteld, waarbij ook wordt ingegaan op de risico's van deze variant.

5.2 Groeibelemerend

Uitnodigingsplanologie is een belangrijke stap in de ontwikkeling van flexibele bestemmingsplannen. Een flexibel bestemmingsplan is een voorwaarde voor uitnodigingsplanologie. Het bestemmingsplan moet immers ondernemers en burgers 'verleiden' tot initiatieven. De vraag is of met het bestaande wettelijke instrumentarium significante stappen gezet kunnen worden naar nieuwe ruimtelijke kaders, dat wil zeggen passend voor de huidige vraagstukken. Van belang is daarbij onderscheid te maken in schaalniveaus. Ondernemers en burgers zijn overwegend gebaat bij flexibiliteit op perceelsniveau (snellere besluitvorming, minder regels, maatwerk). Voor grotere gebieden draagt de overheid de verantwoordelijkheid en stelt zij visies en regels op. De praktijk is dat de overheid niet meer over de middelen beschikt om grootschalige en ook kleinschalige transformaties en herstructureringen en ontwikkelingen (ook uitleggebieden zijn hierbij gebaat) van de grond te tillen. Dit betekent dat initiatieven van onderop moeten komen. Het moet dus komen van kleinschalige activiteiten die even gemakkelijk opvlammen als weer kunnen doven, maar die gezamenlijk voldoende kritische massa hebben om toe te groeien naar een zeker wensbeeld. Bij die benadering past geen eindbestemming en al evenmin een eindtermijn. Wel is nodig dat groeibelemerende factoren worden weggenomen. De overheid moet als een hovenier te werk gaan: het kiemproces wordt gestimuleerd door de juiste voorwaarden te creëren (o.a. een flexibel bestemmingsplan) en zodra een kiem verschijnt wordt die begeleid van groei naar bloei. Alles wat de groei in de weg staat wordt weggenomen. Wat dat laatste betreft is het noodzakelijk om te snoeien in het huidige wettelijke kader. Groeibelemerend zijn de volgende wetsartikelen:

Uit de Wro:

- 3.1. lid 2: planhorizon van ten hoogste tien jaar;
- 3.2: tijdelijke bestemmingen;
- 6.1. lid 2 sub a: planschade;

Uit het Bro:

- 1.2.6.: standaardisering bestemmingsplannen;
- 3.1.3.: toekenning van een bestemming aan gronden;
- 3.1.6. lid 1 onder f: aantonen uitvoerbaarheid.

Deze artikelen zijn voor de experimenten inmiddels aangemeld bij het ministerie van I&M in het kader van de 6e tranche van de Crisis- en herstelwet.

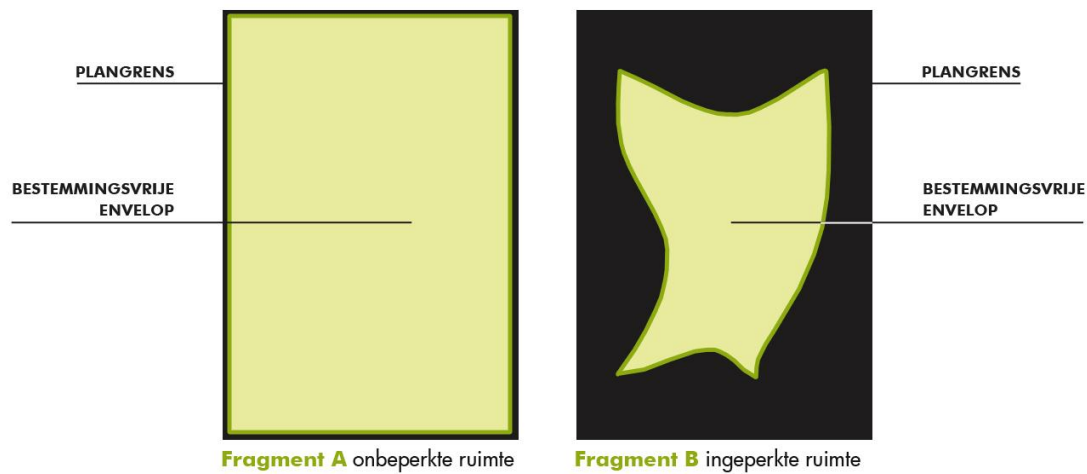
Duidelijk is dat puur procesgerichte bestemmingsplannen niet mogelijk zijn als de planhorizon niet meer dan tien jaar mag bedragen. Met die voorwaarde wordt de gemeente er bijna toe gedwongen om juist voor het uitnodigingsaspect (of het verleidingsaspect) van het plan uit te wijken naar voorwaardelijke instrumenten in de vorm van afwijkingen en wijzigingsbevoegdheden in plaats van te werken met intrinsieke flexibiliteit. Dat is echter niet aantrekkelijk als het erom gaat het terrein aan te bieden als een menu à la carte waaruit een geïnteresseerde investeerder meteen – bij recht – zijn keuze kan maken. Bovendien brengen de traditionele flexibiliteitsinstrumenten een extra bestuurlijke last, in termen van mensen, middelen en tijd, met zich mee. Het is dus veel aantrekkelijker om de planhorizon te verruimen, of zelfs geheel op te heffen. Dit effect wordt bereikt als afstand genomen mag worden van artikel 3.1. lid 2 Wro.

De geleidelijke ontwikkeling is, zeker in de aanvang, gebaat bij tijdelijke invullingen. Onder huidig recht zijn die beperkt tot vijf jaar (artikel 3.2 Wro). Evenals de beperking van de planhorizon is dat vanuit uitnodigingsplanologie een ongewenste beperking. Dit haakt aan bij het aspect van planschade. Tijdelijke functies moeten toelaatbaar zijn zonder dat zij een planschadetitel opleveren. Zowel de vestiging als de opheffing van een voorlopige bestemming moet mogelijk zijn zonder dat een direct of indirect belanghebbende daaraan een recht op vergoeding van planschade kan ontnemen conform Afdeling 6.1 Wro.

24

5.3 De bestemmingsvrije verordening

Wanneer aan deze beperkingen voorbijgegaan mag worden, kan een meer fundamentele aanpak van uitnodigingsplanologie worden uitgewerkt. Dit zou een *bestemmingsvrije* verordening kunnen zijn. Onder huidig recht is de planwetgever verplicht om aan gronden een bestemming toe te kennen. Die bestemming kan globaal zijn, uit één of meerdere enkelbestemmingen bestaan en zijn aangevuld met allerlei functie- en gebiedsaanduidingen. Feit blijft echter, dat het om bestemmen van grond gaat, om het verbinden van gronden aan een einddoel. Het benoemen van een einddoel trechtert de initiatieven. In termen van uitnodigingsplanologie zou men kunnen spreken van een uitnodiging onder voorwaarden. In de meest pure vorm van uitnodigingsplanologie zou dus zelfs moeten worden afgezien van een bestemming. Op die manier wordt immers de maximale ruimte geboden aan particuliere initiatieven. Betekent dit dat alles moet kunnen en moet mogen? Een bestemmingsvrije verordening als een 'laissez-faire' wetgeving? Dat is uiteraard niet gewenst. Een zekere vorm van normering blijft dus noodzakelijk. Het gaat er echter om hoe die basisnormering wordt opgelegd. Het idee is om daarvoor het model van het 'bestemmen volgens de contramal' toe te passen. De onderstaande afbeelding is een schetsmatige verbeelding van deze plansystematiek.



Afbeelding 4 Bestemmingsvrije verordening

De planopgave start met het beeld van fragment a. De bestemmingsvrije envelop is onbeperkt. Vanuit dat vertrekpunt vindt de analyse plaats waaruit het belemmeringenpakket ontstaat (milieuzonering, diskwaliteiten en conceptbrekers). Dat belemmeringenpakket levert de contramal op die de bestemmingsvrije envelop aan de noodzakelijke marges verbindt. Zie fragment b. De ruimte wordt ingeperkt door de contramal van de beperkingen.

Een verordening die de contramal vastlegt, laat alle ruimte voor initiatieven. De verordening legt geen dwingend einddoel op, ze begeleidt slechts de initiatieven, zodanig dat geen 'ongelukken' kunnen ontstaan door de bestemmingsvrije envelop. Deze wijze van bestemmen vereist een geheel andere benadering van het bestemmingsplan als wetgevend product. Niet het leggen van *bestemmingen*, maar het definiëren van *belemmeringen* is het uitgangspunt. Een dergelijk 'belemmeringenplan' beschrijft de contramal en legt deze vast. Dat kan een combinatie zijn van kwalitatieve en kwantitatieve normen. Alles wat niet in de contramal is opgenomen, is toegestaan. Deze plansystematiek is niet uitvoerbaar onder de huidige wetgeving, waar immers is voorgeschreven dat plannen worden opgesteld volgens de Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen (SvBP 2012). Zou deze variant dus worden uitgewerkt dan moet daartoe afstand worden gedaan van het bepaalde in artikel 1.2.6. Bro (Ministeriele regeling). De structuur van een dergelijk plan is als volgt¹³:

25

Op de begrensde gronden is:

- *elk type gebruik toegestaan met uitzondering van overlastgevende en gevaarzettende bedrijvigheid;*
- *elk type bebouwing toegestaan met uitzondering van diskwalitatieve maatvoeringen.*

Het plan dient uiteraard duidelijk te maken wat wordt verstaan onder 'overlastgevende en gevaarzettende bedrijvigheid' en 'diskwalitatieve maatvoeringen', maar wanneer dat eenmaal duidelijk is, dan kan de invulling van het gebied volledig aan de initiatieven van particulieren, instellingen en bedrijven worden overgelaten. Via de begrenzing van het plangebied kan worden gestuurd op ongewenste functiemengingen (hoe kleiner het plangebied, hoe minder kans op ontsparingen). Deze

¹³ Dit is slechts een voorbeeld. Er zijn uiteraard talloze andere vormen denkbaar als het gaat om de ruimtelijke ordening te baseren op het principe van het loslaten.

benadering past bij een overheid die zich beperkt tot haar kerntaken, te weten het behartigen van de gezondheid, (ruimtelijke) kwaliteit, duurzaamheid en de veiligheid van de leefomgeving.

5.4 Risico's

In paragraaf 5.2 zijn al enkele beperkingen voor het toepassen van deze planologische variant aangestipt. De *risico's* van deze planologische variant zijn lastiger in te schatten. Een bestemmingsvrije verordening heeft geen grondslag in een wet. Zolang de Wro of de nieuwe Omgevingswet een zwaardere procedure voorschrijft, zal in dergelijke situaties de gemeente genoodzaakt zijn de procedures uit de wet te volgen. Het voorgaande betekent concreet dat deze planologische variant momenteel niet met rechtswaarborgen voor (derden)belanghebbenden is omkleed en voor partijen risico's met zich meebrengen.

De rol van de gemeente in deze variant dient om meerdere redenen zorgvuldig ingevuld te worden. Gemeenten hebben immers een algemeen (ruimtelijk) belang te behartigen. Gelijke situaties dienen gelijk behandeld te worden.

26

Een plan of verordening waarin geen bestemmingen meer zijn gelegd, maar waarin belemmeringen zijn vastgesteld, kan door de gemeenteraad als een algemeen verbindend voorschrift worden vastgesteld. De raad dient echter in de besluitvorming niet alleen de belangen van initiatiefnemers in acht te nemen. Zij dient in de afwegingen te allen tijde alle relevante belangen binnen het gemeentelijk grondgebied in acht te nemen. De kernbeginselen zoals rechtszekerheid, gelijkheid en democratische besluitvorming mogen niet in het gedrang komen. De verordening, die haar grondslag in de Gemeentewet vindt (artikel 149), biedt gemeente voldoende mogelijkheden maatregelen te treffen om risico's weg te nemen of te minimaliseren. De verordening als algemeen verbindend voorschrift, dient normstellende regels te bevatten, op basis waarvan naleving krachtens de wet afgedwongen kan worden. Zo beschikt de gemeente over de mogelijkheid de verordening te voorzien van strafbepalingen of sancties. Indien een inwoner (plan)schade lijdt door de vaststelling van een verordening beschikt hij over de mogelijkheid schadevergoeding te claimen, hetzij via een civielrechtelijke procedure, hetzij via een bestuursrechtelijke procedure, op grond van Artikel 8:73 of 8:75 van de Awb.

Een belangrijk verschil met het bestemmingsplan is dat tegen een algemeen verbindend voorschrift op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep mogelijk is.

Het voert in dit kader te ver om over alle risico's uit te wijden. In algemene zin kan gesteld worden dat een belemmeringenplan in de vorm van een verordening, vast te stellen als algemeen verbindend voorschrift, voldoende mogelijkheden biedt risico's te minimaliseren.

Het is mogelijk de verordening niet als algemeen verbindend voorschrift vast te stellen, maar te beschouwen als een maatschappelijk contract of verbintenis tussen initiatiefnemer(s) en gemeente(bestuur). In het contract kunnen de concrete afspraken worden vastgelegd over het belemmeringenpakket. Het contract kan tevens dienst doen als afsprakenkader over de ontwikkeling en realisering van de initiatieven, over het beheer en over het afdekken van vooraf in te schatten risico's.

In een dergelijk contract, te beschouwen als een publiek-private overeenkomst, zijn alle partijen gelijkwaardig en hebben de partijen alle ruimte tot afspraken te komen. Voor de gemeente zal het toepassen van een dergelijke overeenkomst lastig zijn en niet alleen risico's in materiële zin

(rechtszekerheid, planschade, uitvoerbaarheid, handhaving), maar ook in formele zin met zich meebrengen. In formele zin dient een gemeente zich vooraf de vraag te stellen of zij wel gebruik mag maken van het privaatrecht als ook de publiekrechtelijke weg openstaat.

Immers, de overheid wordt nu eenmaal geacht het algemeen belang te behartigen. Deze positie is wezenlijk anders dan de positie van de overheid als contractpartij aan een tafel met andere private partijen.

Een plan of verordening dat of die als een verbintenis tussen belanghebbenden tot stand komt en waarin de gemeente partij is, dient daarom met alle zorgvuldigheid samengesteld te worden en transparant en openbaar te zijn voor iedereen.

6 De experimenten

6.1 Inleiding

Platform31 heeft gemeenten uitgenodigd mee te werken aan het experimentenprogramma 'Flexibele bestemmingsplannen'. De aanleiding voor het experiment is het feit dat in deze tijden van crisis en krimp er steeds meer gerekend wordt op particuliere en kleinschalige ontwikkelingen. Daarnaast kent Nederland een snel groeiend aantal leegstaande winkels en kantoorpanden. De leegstand bevordert de roep om (snelle) herbesteding. Om dit goed te faciliteren is er meer flexibiliteit nodig dan de bestaande bestemmingsplannen op dit moment toelaten. Bestemmingsplannen zorgen voor rechtszekerheid van de burger, maar soms ook voor onbedoelde verenging van de mogelijkheden. De plannen bevatten vaak een te beperkt aantal functies zodat veranderingen op korte termijn onmogelijk zijn.

De zes geselecteerde projecten in het experiment zijn:

- Gemeente Den Helder
- Gemeente Tynaarlo
- Gemeente Maastricht
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Overbetuwe
- Gemeente Beuningen

Om aan het experiment deel te kunnen nemen hebben de gemeenten een keuze gemaakt op welke variant wordt ingezet (1) globaal bestemmingsplan, (2) uitnodigingsplanologie: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' of (3) de verordening. In dit hoofdstuk wordt na een korte beschrijving en analyse van elk gemeentelijk experiment een beoordeling gegeven van de mogelijkheden tot flexibiliteit vanuit de behandelde invalshoeken. De variantkeuze is *cursief* weergegeven.

29

6.2 Beschrijving en analyse gemeentelijke experimenten

Gemeente Den Helder

De gemeente is van start gegaan met een vernieuwingsproject in de eerste grote naoorlogse wijk van de stad 'Nieuw Den Helder Centrum'. De vernieuwing is gestart met het realiseren van een nieuwe buurt, vanuit krimp als kans. Voor twee 'goedkope' flatbuurten kwam - geïnspireerd op de kenmerken van het gebied - een duinlandschap met woningen voor nieuwe bewoners terug. De overige wijken wacht een aanpak in samenspraak met bewoners. Service & zorg, krimp en duurzaamheid zijn daarin leidende thema's.

Om deze kleinschalige op krimp gerichte vernieuwing te faciliteren en ontwikkelende partijen de ruimte te geven om te kunnen anticiperen op de vraag vanuit de markt wil de gemeente voor het plangebied *een globaal bestemmingsplan opstellen met flexibele regels als onderlegger. Dit plan moet ruimte bieden aan de marktpartijen waar de gemeente mee samenwerkt om marktgericht te kunnen vernieuwen. De gemeente geeft aan te willen onderzoeken hoe aan dit bestemmingsplan inhoud kan worden gegeven, waarbij de gemeente proactief samenwerking zoekt (variant 1 in combinatie met variant 2).*

Hoe kunnen de geldende bestemmingsplannen met de binnenplanse flexibiliteitsbepalingen worden toegepast, waarbij optimaal de ruimte kan worden geboden aan ontwikkelende partijen voor het realiseren van marktgerichte woningbouw en voorzieningen en waarbij de gemeente de regie op hoofdlijnen behoudt?

Gemeente Tynaarlo

De Bronnen is een woningbouwproject bij het dorp Vries in de gemeente Tynaarlo. Aan de zuidoostkant van het dorp wordt gefaseerd een nieuwe wijk gebouwd met circa 300 woningen en een mogelijke doorgroei naar 550 woningen. Daarnaast komt er een multifunctionele accommodatie (twee scholen, jongerenruimte, bibliotheek en mogelijk een zorgverlener) in de wijk. Het plan zal geleidelijk tot stand komen. Vanaf 2015 start de verkoop van de eerste kavels. Tot 2025 wordt gedacht aan een omvang van circa 300 woningen en na 2025 nog eens 250 woningen. Ook binnen deze tijds marges zal een verdere fasering volgen.

Met behulp van een zo globaal mogelijk bestemmingsplan en via uitnodigingsplanologie wil de gemeente Tynaarlo een passend bestemmingsplan opstellen om de nieuw te ontwikkelen woonlocatie vorm te geven (variant 2). De gemeente hanteert hierbij de zogenoemde 'afpeltechniek'. Deze afpeltechniek komt er op neer dat de gemeente bij het opstellen van het bestemmingsplan begint met een globale regeling om vervolgens te onderzoeken welke aspecten, waarden en belangen er spelen die het nodig maken om de globale regeling te concretiseren (hetgeen naar de opvatting van de gemeente vaak een beperking inhoudt).

Gemeente Maastricht

30

In het centrum van Maastricht, aan de Prins Bisschopsingel en de Sint Hubertuslaan, ligt de Tapijnkazerne. Het terrein fungeerde tot 2010 als militaire basis van de NAVO. Een deel van de bebouwing heeft cultuurhistorische waarde en is als zodanig beschermd. Het terrein ligt ingesloten in het stadscentrum, echter zonder daarvan in functionele zin deel uit te maken. In stedenbouwkundige zin is het terrein te beschouwen als een stadsenclave, zowel qua inrichting als bestemming.

De gemeente Maastricht is voornemens het kazerneterrein te verwerven om het te openen voor de stad en haar bewoners. Doel is het gebied toe te voegen aan het stadspark. Dit completeert de parkengordel aan de zuidzijde van de binnenstad vanaf de Maasoever tot aan het Jekerdal. De gemeente denkt daarbij aan een passieve ontwikkelstrategie, in die zin dat zij de herontwikkeling faciliteert en begeleidt. Langs die weg moet het terrein geleidelijk worden omgevormd tot een openbaar toegankelijk parkachtig gebied op basis van een bestemmingsplan dat:

- de uiteindelijke situatie mogelijk maakt (onderwijsgerelateerde functies),
- maar aan de ene kant ook voldoende vrijheid biedt en aan de andere kant houvast voor de tijdelijke invulling van het groeimodel,
- ruimte biedt en uitnodigend werkt voor andere initiatieven die mogelijk ook in permanente situatie blijven bestaan.

Het is de wens van de gemeente te komen tot een flexibilisering van bestemmingsplannen voor gebieden waar de definitieve invulling (nog) niet vast staat (variant 2).

Gemeente Amsterdam (Cruquiusgebied)

Op de oostflank van Amsterdam liggen de bedrijventerreinen Zeeburgerpad en Cruquiuswerkgebied. In de loop der jaren is de omgeving sterk veranderd.

De terreinen liggen niet langer los van de stad maar maken daar deel van uit. De terreinen vormen een enclave in de stad. Door schaalvergroting en de overgang van transport per water naar transport per as zijn ze meer en meer losgeraakt van hun oorspronkelijke industriële bestemming. De havenvoorzieningen voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd en bovendien neemt de industriële milieugebruiksruimte steeds verder af. Het gebied bestaat uit een mix van in onbruik geraakte percelen, nieuwbouw, zware industrie, kleinschalige bedrijvigheid in oude loodsen en tijdelijke, creatieve functies.

De gemeente staat een ontwikkelingsstrategie voor waarbij de feitelijke ontwikkeling aan de markt wordt overgelaten en zich geleidelijk zal voltrekken. Het stadsdeel richt zich op het opnieuw inrichten van de publieke ruimte in haar publieke rol en neemt een begeleidende en actieve regierol op zich om de ontwikkeling in de gewenste richting te sturen. Het meenemen van de boogde ontwikkelingen in een regulier bestemmingsplan heeft vergaande consequenties voor de aanpak. *Om deze reden wenst de gemeente te onderzoeken welke variant van flexibele bestemmingsplannen kan worden ingezet en op welke wijze vorm kan worden gegeven aan uitnodigingsplanologie (variant 2).*

Gemeente Overbetuwe

Deze opgave vloeit voort uit het programma Wonen. Het hoofddoel van dit programma is vergroten van de mate waarin de leefomgeving aansluit (of kan aansluiten) bij behoeften van inwoners. Het subdoel in het fysieke spoor gaat over het vergroten van de aanpasbaarheid van woning en directe leefomgeving. Zowel voor de woning als de woonomgeving is flexibiliteit van belang. Eén van de opties is meer ruimte in juridische zin, dus flexibiliteit in het bestemmingsplan. Met de actualisatie van de bestemmingsplannen in combinatie met het experiment streeft de gemeente naar een nieuw en eenvoudig planologisch regiem.

Het resultaat moet een nieuwe standaardregeling zijn die eenvoudig, leesbaar en flexibel is voor bewoners, ondernemers en eigen medewerkers, maar wel voldoende rechtszekerheid biedt voor de burger. *Het vertalen van de standaardregeling in een verordening en het bestemmingsplan afschaffen is de meest logische variant, naar het oordeel van de gemeente (variant 3).*

31

Gemeente Beuningen

Weurt is de meest oostelijke kern van de gemeente Beuningen en ligt dicht tegen Nijmegen aan. De inwoners van Weurt hebben behoefte aan een herkenbaar en aansprekend dorpshart met bijbehorende voorzieningen. De wens bestaat om Laan 1945 te verbeteren als de 'voorzieningen' van het dorp. Door meer planologische mogelijkheden te bieden kan een grotere waaier aan activiteiten een plek krijgen aan het pleintje en Laan 1945.

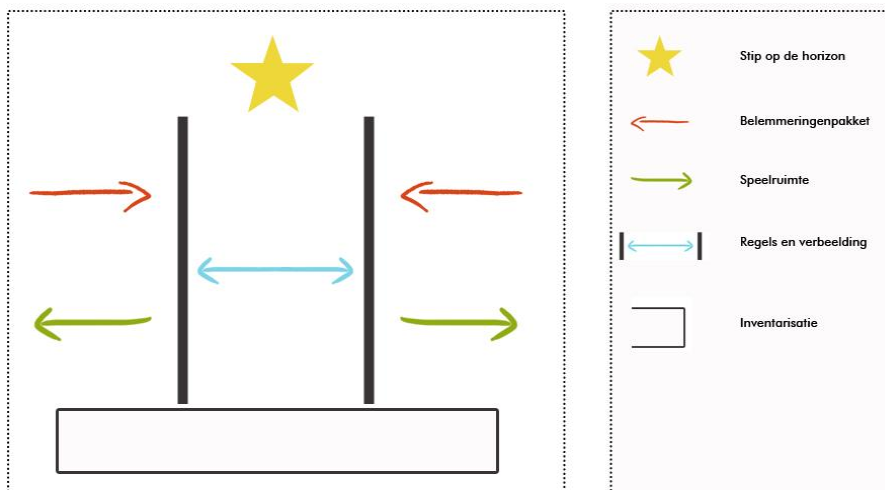
De gemeente kiest voor een realistische insteek, in die zin dat zij de ontwikkeling van Laan 1945 als dorpshart wil faciliteren en begeleiden. Haar opgave is niet één hart te creëren maar de voorzieningen vooral te verbeteren en beter met elkaar te verbinden. Langs die weg moet de as geleidelijk worden omgevormd tot een gevarieerde voorzieningzone annex dorpshart. Het bestemmingsplan dient uit een uitnodiging te zijn om die ontwikkeling te realiseren. Het moet aanzetten tot meer vitaliteit en initiatief. Daarmee kiest de gemeente ervoor om de herbestemming niet te enten op een eindbeeld maar op een groeiscenario. *In het experiment kiest de gemeente voor de variant 'afschaffen bestemmingsplan en mogelijkheden opnemen in een verordening' (variant 3).*

6.3 Adviezen

De zes gemeenten hebben elk afzonderlijk een advies ontvangen. Het advies is gebaseerd op een analyse van de bestaande situatie en het overleg met betrokken ambtelijke medewerkers. In het advies is rekening gehouden met de voorkeur voor een vorm van flexibiliteit.

De zes plangebieden zijn beschreven, geanalyseerd en beoordeeld vanuit de beschreven vormen van flexibilisering. Elk advies bevat een eerste aanzet van de mogelijkheden en de belemmeringen voor meer flexibiliteit in bestemmingsplannen.

Als voorbeeld is de afbeelding voor de casus Cruquiuswerkgebied Amsterdam opgenomen.



32



Oriëntatiepunt

De Strategienota bevat een summier en zakelijk beschreven visie op de herontwikkeling. Deze visie dient in de plantoelichting verder te worden uitgewerkt in een beschrijving van mogelijke eindscenario's voor het plangebied. Die beschrijving heeft zowel informatieve als inspiratiewaarde. Het moet een aantrekkelijk affiche opleveren voor een ieder die verbonden is met het gebied.



Belemmeringenpakket

De bestaande bebouwing mag worden gesloopt en vervangen, tenzij het om behoudenswaardige panden gaat.

Met betrekking tot de toe te laten bedrijvigheid is de lijst Functiemenging uit de VNG-handreiking het uitgangspunt.

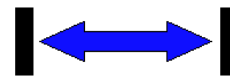
Omliggende bedrijvigheid mag niet worden belemmerd.



Speelruimte

Een analyse van het vigerende gemeentelijke beleid moet uitwijzen in hoeverre het plangebied geliberaliseerd kan worden.

Daarbij spelen de volgende beleidsterreinen een rol: parkeren, detailhandel, maatschappelijke voorzieningenstructuur, monumenten en welstand.



Regels en verbeelding

De gronden worden bestemd voor 'Gemengd'. De bestemming wordt ten minste samengesteld uit de hoofdgroepen Bedrijf, Cultuur en ontspanning, Detailhandel, Groen, Maatschappelijk en Wonen.

De gronden die essentieel zijn voor de ontsluiting krijgen de bestemming 'Verkeer en verblijf'. Binnen die bestemming is geen bebouwing toegestaan.

<p>Het gebied krijgt het etiket 'woon-werkgebied waar ruimte is voor ondernemerschap'. Etiket-gerelateerde bedrijvigheid is toegestaan. De bestaande cultuurhistorische bebouwing blijft gehandhaafd. Eigentijdse aan- en bijbouw die de constructie ongemoeid laten, zijn toegestaan.</p>	<p>Functionele diversiteit is primair. De mix van wonen en werken moet te allen tijde herkenbaar blijven.</p> <p>Bouwgrenzen worden vlaksgewijs en voor meerdere bouwpercelen ineens aangegeven.</p> <p>Gebouwen mogen maximaal 10 meter van elkaar worden gebouwd.</p>	<p>Bij de te maken afwegingen staat centraal in hoeverre een goede ruimtelijke ordening onverkorte toepassing van het beleid noodzakelijk maakt. De uitkomst kan zijn dat het desbetreffende beleidsterrein geheel of voor een gedeelte voor het plangebied buiten werking wordt gesteld.</p>	<p>De gebouwen worden in een bouwvlak opgenomen, waarbij sprake is van stevige doorzichten. Buiten het bouwvlak is de bouw van gebouwen niet toegestaan.</p>
	<p>De functie detailhandel mag niet overheersen. Supermarkten zijn niet toegestaan. De maatschappelijke functie moet worden beperkt tot onderwijs.</p>		
	<p>De bouw- en goothoogte van gebouwen is aan vaste maxima gebonden en bovendien aan relatieve maxima van gebouwen onderling.</p>		
	<p>De havenfunctie van het gebied mag niet worden belemmerd.</p>		

6.4 Beoordeling

De adviezen aan de gemeenten tonen aan dat elk experiment gebaat is bij meer flexibiliteit. De adviezen aan de gemeenten zijn ook met elkaar vergeleken. Beoordeeld is in hoeverre de varianten tot flexibiliteit voor de experimenten van toegevoegde waarde zijn. De uitkomsten geven slechts een zeer globale indruk. De experimenten laten zich in het kader van dit onderzoek ook niet eenvoudig langs deze meetlat leggen.

	Den Helder	Tynaarlo	Maastricht	Amsterdam	Overbetuwe	Beuningen
Binnenplanse flexibiliteit	+	+	-	-	+	+
Intrinsieke flexibiliteit	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
Methode verordening	-/+	-/+	+	+	-/+	-/+
Schrappen groeibelemerende artikelen uit Wro en Bro: Planhorizon: art. 3.1, lid 2 Wro	+	+	+	+	+	+
Tijdelijke bestemmingen: art. 3.2 Wro	-	-	+	+	+	+
Planschade: art. 6.1, lid 2a Wro	+	+	+	+	+	+
Standaardisering: art. 1.2.6. Bro	-	-	+	+	-	-
Toekennen bestemming aan gronden: art.3.1.3 Bro	-	-	+	+	-	-
Aantonen uitvoerbaarheid: art. 3.1.6, lid 1f. Bro	+	+	+	+	+	+

34

- + toegevoegde waarde
- weinig of geen toegevoegde waarde
- /+ toegevoegde is afhankelijk van meerdere factoren, o.a. bestuurlijke moed

Er bestaat voor elk experiment afzonderlijk geen uitgesproken voorkeur voor een bepaalde vorm van flexibiliteit. In beginsel is elke vorm van flexibiliteit toepasbaar. De mate van flexibiliteit hangt namelijk niet zozeer af van de problematiek in een gebied of de wens om geleidelijke of noodzakelijke transformatie van een gebied. Evenmin mag de keuze voor flexibiliteit afhangen van de voorkeur voor het instrumentarium.

De belangrijkste constatering is dat elk experiment gebaat is bij het 'denken en handelen' vanuit het systeem van uitnodigingsplanologie. Het te kiezen instrument is slechts een middel. Voor elk experiment zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- 1 welk gemeenschappelijk doel hebben de gemeente en direct belanghebbenden met het gebied voor ogen hebben (sfeer, identiteit, concept);
- 2 is er voldoende (bestuurlijke) wilskracht om met betrokkenen het doel te bereiken;
- 3 welke belemmeringen (milieuzonering, diskwaliteiten en conceptbrekers) kunnen zich voordoen.

Duidelijk is dat het ene experiment zich beter leent voor vergaande flexibiliteit dan het andere. Het spreekt voor zich dat de uitgesproken verschillen tussen het Cruquiuswerkgebied in Amsterdam en Laan 1945 in Weurt elk om een andere vorm van flexibiliteit vragen. De ontwikkelingen in het Cruquiuswerkgebied in Amsterdam, waar sprake is van een mix van in onbruik geraakte percelen, nieuwbouw, zware industrie, kleinschalige bedrijvigheid in oude loodsen en tijdelijke, creatieve functies in een zeer dynamische omgeving, zijn veel meer gebaat bij een ruime bestemmingsregeling in

vergelijking met Laan 1945 dat thans voornamelijk als normale woonstraat functioneert, maar waar de wens leeft de laan geleidelijk te transformeren naar een voorzieningenas annex dorpshart. Voor Tynaarlo, Overbetuwe en Beuningen ligt de methode 'verordening' het minst voor de hand. De verordening brengt voor de experimenten in deze gemeenten als buitenwettelijk instrumentarium te veel onzekerheden met zich mee. De wens van de gemeente Overbetuwe te beschikken over een nieuwe standaardregeling dat eenvoudig, leesbaar en flexibel is voor bewoners, ondernemers en eigen medewerkers kan in elke vorm van flexibiliteit tot uitdrukking worden gebracht.

7 Afronding, samenvatting en conclusies

7.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op de vraag de juridische belemmeringen, risico's en oplossingen te verkennen van de Wet ruimtelijke ordening c.a. in het algemeen en het bestemmingsplan in het bijzonder. Het doel is te komen tot concrete aanbevelingen voor een meer flexibel bestemmingsplan voor een zestal experimenten.

Er is vanuit een drietal invalshoeken gekeken naar de mogelijkheden, namelijk:

- 1 de bestaande instrumenten voor flexibilisering (het geldende wettelijke instrumentarium);
- 2 ideeën voor een intrinsiek flexibel bestemmingsplan, als uitwerking van uitnodigingsplanologie;
- 3 een bestemmingsvrije verordening: een meer fundamentele aanpak voor uitnodigingsplanologie.

Vanuit alle drie de invalshoeken kan worden geconcludeerd dat er mogelijkheden voorhanden zijn om een flexibel bestemmingsplan te realiseren.

Voor wat betreft het bestaande instrumentarium is flexibiliteit niet alleen te vinden in de traditionele flexibiliteitsbepalingen (nadere eisen, afwijkings- en wijzigingsregels). Flexibiliteit is ook te vinden in het formuleren van de begripsbepalingen, de bestemmingsomschrijving en in de bouw- en gebruikregels.

Met de flexibilisering kan een stap verder worden gezet als het bestemmingsplan wordt gehanteerd als 'verleidings'instrument binnen het kader van de uitnodigingsplanologie. Het bestemmingsplan wordt meer een strategisch kader zonder concreet eindbeeld in plaats van een wetmatige blauwdruk. Het bestemmingsplanproces dient in dit geval te voldoen aan een tweetal belangrijke voorwaarden. Zo gaat ten eerste aan het opstellen van het plan grondig onderzoek vooraf. Doel van het onderzoek is de zoektocht naar manoeuvreerruimte om inzicht te krijgen in het zogenoemde belemmeringenpakket (milieuzonering, diskwaliteiten en conceptbrekers). Ten tweede is het noodzakelijk de grenzen van het plan af te tasten door af te wegen welk (gemeentelijk) beleid niet beslist noodzakelijk dient door te werken in het bestemmingsplan. Dit vraagt om (bestuurlijke) moed en overredingskracht om beleid buiten werking te stellen, indien het de beoogde ontwikkelingen eerder in de weg staat dan dat het bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening.

Ultieme flexibiliteit ligt verborgen in de opzet van een verordening of maatschappelijk contract waarin gekozen wordt voor een bestemmingsvrije regeling. De huidige wetgeving biedt deze mogelijkheid (nog) niet. De nieuwe Omgevingswet geeft de wetgever de mogelijkheid dit idee op te pakken en uit te werken.

Een eerste verkenning naar de risico's van de varianten geeft aan dat het intrinsieke flexibele bestemmingsplan geen grotere risico's met zich meebrengt in vergelijking met het gedetailleerde bestemmingsplan. De verordening brengt op dit punt meer onzekerheden met zich mee.

Er bestaat ook een zeker verband tussen de mate van flexibiliteit van regels in een plan of verordening en de noodzaak om vooraf zekerheid en duidelijkheid te hebben over mogelijke risico's. Naarmate het ruimtelijk instrumentarium buigzamer moet zijn, worden gemeenten gedwongen zich zelf vooraf meer inzicht (duidelijkheid en zekerheid) te verschaffen in de te stellen kaders en mogelijke risico's.

7.2 Conclusies

Het onderzoek geeft geen aanleiding de bestaande bestemmingsplanpraktijk voor alle type gebieden overboord te zetten. Eerder is het een oproep tot een verdergaande bestudering van de ruimtelijke sturingsmodellen die het kan accommoderen. De vergelijking dringt zich op met een geavanceerde spiegelreflexcamera die uitsluitend voor het maken van de jaarlijkse vakantiekiekjes wordt gebruikt. Het bestemmingsplaninstrumentarium kan een veel mooier en bruikbaar 'plaatje' opleveren dan het standaard gedetailleerde eindplan, mits de juiste instellingen worden toegepast. Het flexibele bestemmingsplan is niet voor alle gebieden de meest geschikte vorm. Voor gebieden waar zich specifieke transitievraagstukken voordoen of waar belangrijke waarden beschermd dienen te worden, is het traditionele bestemmingsplan een probaat instrument.

Wel is duidelijk dat de vaardigheid in het toepassen van het ruimtelijke instrumentarium de ontwikkelingen in Nederland maar nauwelijks kan bijbenen. Symptoom van die onmacht zijn de uiterst gedetailleerde en conserverende bestemmingsplannen of zelfs (gelegenheids)beheersverordeningen die worden vastgesteld om de legesrechten per 1 juli 2013 veilig te stellen. Het creatieve denken lijkt murw te zijn geslagen met de talloze gemeentelijke actualiseringsprojecten. De veelgeprezen uniformiteit, ingezet met de SVBP sinds 2008, is daarvan niet zozeer een bevestiging, maar benadrukt deze situatie nog eens extra. Het ongewenste gevolg is dat een ontluikende economische opleving meteen geconfronteerd wordt met bouw- en gebruiksbelemmerende regelingen in het bestemmingsplan.

38

Het onderzoek en de experimenten tonen evenwel aan dat het huidige wettelijke instrumentarium voldoende ruimte laat tot een flexibel bestemmingsplan. Deze constatering is even opmerkelijk als verheugend. Immers, het bestaande instrumentarium blijkt nog lang niet uitputtend op zijn mogelijkheden te zijn onderzocht en het denken hoeft niet te stoppen na 1 juli 2013. Het onderzoek beveelt aan om enkele groeibelemmerende factoren in de Wro weg te nemen, maar belangrijker nog is de noodzaak voor gemeenten en andere overheden om zich de vaardigheden van de uitnodigingsplanologie eigen te maken. In het denken over de toepassing van de ruimtelijke wetgeving is een omslag nodig. De overheid treedt niet langer op als plantoetsers of ontwikkelaar, maar zal zich meer en meer moeten richten op het procesmanagement; de gemeente moet zich de rol van netwerker / gebiedsregisseur eigen maken om initiatiefnemers bij elkaar te brengen, om partijen te verbinden en te verleiden tot investeringen om op deze wijze transformaties op gang te brengen. Het bestemmingsplan, de verordening of het maatschappelijk contract is 'slechts' een middel om dit proces te begeleiden.

Een tweede belangrijke constatering is dat de ruimtelijke ordening in Nederland sterk is gejuridificeerd. Dat gegeven heeft veel gedetailleerde bestemmingsplannen opgeleverd met een strikte consolidatie van bestaande rechten en een brede waaier van flexibiliteitsbepalingen om de voor de hand liggende ontwikkelingen te faciliteren. Veel van deze plannen zijn ingegeven door conservatisme, dat wil zeggen dat de regels en de verbeelding geënt zijn op bestaand beleid (woonvisies, detailhandelsvisies, groenbeleid, verkeersbeleid, parkeerbeleid, bedrijventerreinennota's enzovoort) zonder vooraf te onderzoeken of dit beleid voor het plangebied echt ruimtelijk relevant is en bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening. De planologie is ondergeschikt gemaakt aan het juridisch instrumentarium; het resultaat is een bestemmingsplan dat, topzwaar door het hoogopgetaste (gemeentelijke) beleid, vastloopt als een kar in de modder.

Het is onze hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan vergroting van de kennis en kunde over hetgeen het bestemmingsplan vermog. Dat komt niet alleen de economie ten goede maar ook het werkplezier van allen die zich in Nederland met de ruimtelijke ordening bezig houden.

8 Verantwoording onderzoek en literatuurlijst

Verantwoording

Het onderzoek is kwalitatief en praktijkgericht opgezet. Dat wil zeggen dat het gericht was op het leveren van een concrete gereedschapset voor gemeenten om hun bestemmingsplan beter in te richten op de vragen van deze tijd. De adviezen zijn getoetst aan de Omgevingswet, zoals deze nu in ontwikkeling is met het doel aanbevelingen te doen voor een inhoudelijke bijdrage aan de vormgeving van deze wet.

In het rapport is verwoord dat in het onderzoek een drietal planologische varianten onderscheiden is. De zes geselecteerde projecten in het experiment zijn:

- 1 globale bestemmingsplannen;
- 2 uitnodigingsplanologie: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits';
- 3 afschaffing van bestemmingsplannen en het ruimtelijke kader opnemen in een verordening.

De oproep van Platform31 om een casus voor het experiment flexibele bestemmingsplannen voor te dragen, heeft geleid tot diverse aanmeldingen waaruit de volgende zes projecten zijn geselecteerd:

- 1 Gemeente Den Helder, Gebiedsontwikkeling Nieuw Den Helder;
- 2 Gemeente Amsterdam, Cruquiusgebied en Zeeburgerpad;
- 3 Gemeente Maastricht, Gebiedsontwikkeling Tapijnkazerne;
- 4 Gemeente Tynaarlo, Woningbouwlocatie De Bronnen;
- 5 Gemeente Beuningen, Dorpshart Laan 1945;
- 6 Gemeente Overbetuwe, dorpen Zetten en Hemmen.

41

Ten behoeve van het onderzoek zijn deze gemeenten benaderd. Op basis van de door deze gemeenten verstrekte gegevens en het overleg met deze gemeenten is een advies opgesteld. De adviezen betroffen geen regels met verbeeldingen, maar concrete aanbevelingen voor het opstellen van procesgerichte bestemmingsplan die intrinsiek flexibel zijn.

Voorts is gebruikgemaakt van literatuur over wetgeving en regels en van rechtsregels afgeleid uit wetteksten en andere rechtsbronnen, bijvoorbeeld jurisprudentie. Tot slot is gebruikgemaakt van praktische ervaringen met bestemmingsplannen in de dagelijkse praktijk.

Literatuurlijst

Pelders E.H.A.M., G.M.A. van der Heijden & H.C. Borgers, *Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht, Uitnodigingsplanologie: omkering in de ruimtelijke ordening*, 2012.

Koeman, N.S.J. e.a., *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening, inclusief de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008.

Jan Hein Boersma e.a., *Ruimtelijke ordening in andere tijden*, NovaTerra, speciale editie april 2012.

Boer, R. de en A. Mak, *Uitnodigingsplanologie als experiment*, Eiland van Schalkwijk, Houten, 2012.

Rooy, P. van, *Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief*, december 2011.

Hajer, M en G. Urhahn. *Vormgeven aan de spontane stad; belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012.

Diverse bestemmingsplannen, waaronder begrepen het bestemmingsplan 'Waterfront-Zuid, Waterstad'. Gemeente Harderwijk en BügelHajema Adviseurs, februari 2008 door de gemeenteraad vastgesteld en december 2009 onherroepelijk.

Website Infomil.nl

Colofon

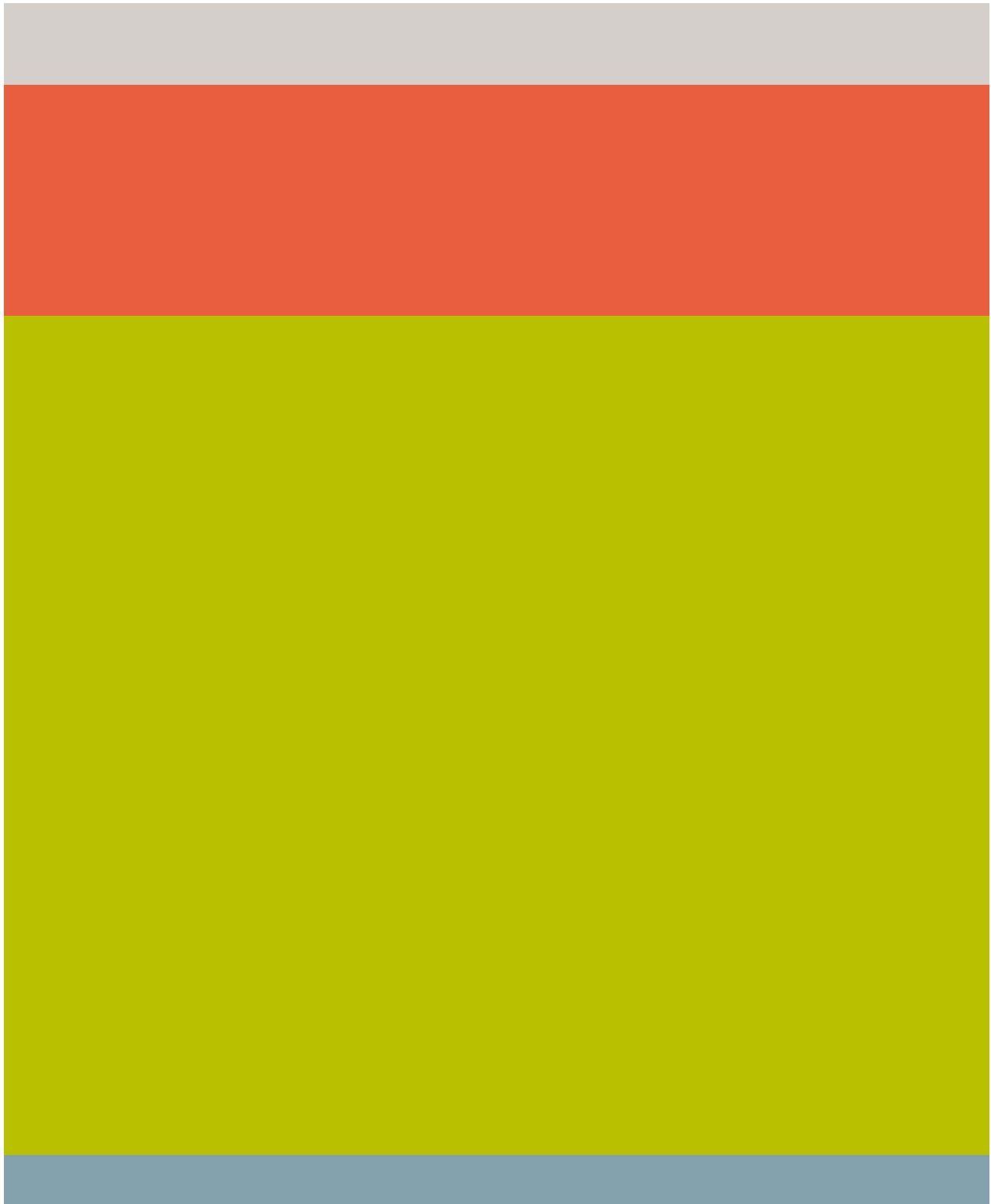
Een uitgave in opdracht van Platform31.

Auteurs : drs. Wim Bomhof en mr. Jan Oosterkamp, BügelHajema Adviseurs
Eindredactie : W. van Riet Tekst- & redactie bureau, Nootdorp
Drukwerk : Digital4.nl
Opmaak : FMZ Tekstverwerking, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Den Haag, 29 maart 2013



Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

twitter: @platform31

PLATFORM31

Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV