

Ex-durante evaluatie Wro

Ex-durante evaluatie Wro

Evaluatieontwerp en nulmeting

E. Buitelaar, N. Sorel

Ex-durante evaluatie Wro. Evaluatieontwerp en nulmeting

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2009

ISBN: 978-90-78645-23-8

Contact: edwin.buitelaar@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering voorop staat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag

Postbus 30314

2500 GH Den Haag

T 070 3288700

F 070 3288799

E: info@pbl.nl

www.pbl.nl

Vestiging Bilthoven

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T 030-2742745

F 030-2744479

Inhoud

- 1 Inleiding 7
 - 1.1 Aanleiding: verandering van het planningsstelsel 7
 - 1.2 Uitgangspunten en aanpak evaluatie 8
 - 1.3 Aanpak evaluatiekader: uitvoeringsdoelen en indicatoren 9
 - 1.4 Referentiekader en nulmeting 9
 - 1.5 Leeswijzer 9
- 2 Gemeentelijk instrumentarium 11
 - 2.1 Veranderingen in het stelsel 11
 - 2.2 Primaat terug bij het bestemmingsplan? 12
 - 2.3 Verkorting planologische besluitvorming 14
- 3 Introductie afdeling grondexploitatie 19
 - 3.1 Veranderingen in het stelsel 19
 - 3.2 De exploitant betaalt 20
 - 3.3 Free riders voorkomen 21
 - 3.4 Voorkomen van langdurige procedures als gevolg van ingewikkelde onderhandelingen 21
 - 3.5 Het stellen van locatie-eisen 22
 - 3.6 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid 22
- 4 Aanpassing provinciaal instrumentarium 25
 - 4.1 Veranderingen in het stelsel 25
 - 4.2 Provinciaal wat moet 26
 - 4.3 Proactiviteit op provinciaal niveau 26
 - 4.4 Scheiding visievorming en normstelling 27
- 5 Aanpassing nationaal instrumentarium 29
 - 5.1 Veranderingen in het stelsel 29
 - 5.2 Nationaal wat moet 30
 - 5.3 Proactiviteit op rijksniveau 30
 - 5.4 Scheiding visievorming en normstelling 31
- Bijlagen 33
- Literatuur 45



Inleiding

In mei 2008 werd in de Eerste Kamer de motie-Smaling c.s. ingediend (zie bijlage 1). Smaling en de zijnen verzochten de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) om een ex-durante monitor en evaluatie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), die per 1 juli 2008 in werking is getreden: ‘De Kamer (...) verzoekt de regering een ex-durante monitoring en evaluatie (...) te koppelen aan de nieuwe wet, waarin vanaf de werkelijke invoering van de Wet ruimtelijke ordening jaarlijks de voortgang, de problemen, de successen en een evaluerende analyse van de uitvoeringspraktijk worden weergegeven.’

Hierop heeft de minister een verzoek ingediend bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om uitvoering te geven aan de motie (zie bijlage 2). Het voorliggende document is een evaluatieontwerp, daar waar nodig en mogelijk inclusief nulmeting. In dit ontwerp zetten we uiteen welke aanpak bij opeenvolgende monitors zal worden gevolgd.

1.1 Aanleiding: verandering van het planningsstelsel

Al in 1995 signaleerde de Rijksplanologische Dienst (RPD) vier hardnekkige kwesties in het functioneren van het vigerende planningsstelsel: complexe en tijdrovende besluitvorming, een tekort aan uitvoeringsgerichtheid, gebrekkig conflictoplossend vermogen en zwakke regionale coördinatie (het regionale gat) (Drexhage & Pen-Soetermeer 1995). Met de introductie van de Wro op 1 juli 2008 zou hierin, en in andere onvolkomenheden, verandering moeten komen. Van Buuren e.a. (2008) geven een gedetailleerd overzicht van alle punten waarop de Wro (nieuw) is veranderd ten opzichte van de WRO (oud).

Met de Wro wordt formeel een wijziging aangebracht in de klassieke decentrale opzet van het planningsstelsel (zie Lurks 2001) en in de mogelijkheden beleid te laten doorwerken vanuit het centrale niveau. Er is voor gekozen om ieder bestuursniveau nadrukkelijker een eigen, min of meer zelfstandige verantwoordelijkheid te geven. Zo heeft elk bestuursniveau nu vrijwel dezelfde instrumenten tot zijn beschikking. De hiërarchie van planniveaus is ook veranderd. De planologische kernbeslissing (pkb) en het streekplan zijn afgeschaft en de goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten is komen te vervallen.

Daarnaast heeft de wetgever geprobeerd het stelsel van ruimtelijke ordening te vereenvoudigen. Er is een scheiding gemaakt tussen strategische, indicatieve plannen en juridisch bindende plannen of besluiten. In de oude wet konden in het streekplan of in een pkb ‘concrete beleidsbeslissingen’ worden opgenomen, die gemeenten in het bestemmingsplan moesten overnemen. Die pkb’s en streekplannen zijn, net als de gemeentelijke structuurplannen, vervangen door structuurvisies op alle niveaus; deze zijn niet bindend.¹ Wél juridisch bindend is het bestemmingsplan. Onder de huidige wet kunnen niet alleen gemeenten bestemmingsplannen maken, ook de provincies en het Rijk kunnen dat, zij het dat die dan inpassingsplannen heten. Ook zijn alle drie de bestuursniveaus bevoegd een – eveneens bindend – projectbesluit te nemen.

Er is nog meer veranderd. Zo kunnen Rijk en provincie voortaan dwingende voorschriften opstellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen: respectievelijk de algemene maatregel van bestuur (AMvB) en de provinciale verordening. Gemeenten zijn bevoegd om een beheersverordening (eveneens bindend) te maken, in plaats van een bestemmingsplan, voor ‘delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien’ (artikel 3.38 lid 1 Wro).

De nieuwe wet zorgt niet alleen voor herschikking van het planningsstelsel, zij vult de oude wet ook aan. De Wro biedt namelijk de mogelijkheid om kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen (afdeling 6.4 Wro). Dit deel van de wet wordt ook wel de Grondexploitatiewet genoemd.

Niet alles is fundamenteel veranderd, een deel van de wijzigingen is marginaal; op hoofdlijnen kent de huidige wet nog altijd overeenkomsten met de oude. Bij de evaluatie zal het accent daarom komen te liggen op die onderdelen waarin het planningsstelsel het meest is veranderd. We zullen ons daarbij richten op de veranderingen die op de drie afzonderlijke bestuursniveaus zijn opgetreden – inclusief de veranderingen in de onderlinge relatie tussen de niveaus – en aandacht besteden aan de mogelijkheden die de afdeling grondexploitatie biedt. Deze vierdeling (de drie bestuurslagen en de afdeling grondexploitatie) vormt het uitgangspunt van de evaluatie.

1.2 Uitgangspunten en aanpak evaluatie

1.2.1 Effectiviteit

In de evaluatie wordt primair gekeken in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd, die de wetgever voor ogen had bij het vaststellen van de wet. De effectiviteit (doeltreffendheid) van de wet zal dus centraal staan. Die effectiviteit wordt beïnvloed door zowel de wetstechnische aspecten van de Wro als de politiek-bestuurlijke omgang met de wet. Beide worden in ogenschouw genomen.

De efficiëntie (doelmatigheid) van de wetsuitvoering is lastig te meten en zal daarom niet als zelfstandig evaluatiecriterium aan bod komen. Dit gebeurt wel indirect, namelijk in relatie met het doelbereik. Zo zullen we bekijken welke gevolgen de nieuwe wet heeft voor de werklust van ambtenaren. Door een grotere werklust zou het doelbereik immers kunnen afnemen.

De memorie van toelichting bij de wet, andere parlementaire stukken en secundaire bronnen die aandacht besteden aan de wetsgeschiedenis (zoals Van Buuren e.a. 2008), geven een goed inzicht in de doelstellingen van de wetgever. Vervolgens zullen indicatoren moeten worden opgesteld waaraan we doelbereiking kunnen afmeten. Waar mogelijk en van belang zal ook aandacht worden besteed aan onbedoelde neveneffecten. Daar waar de beschikbare informatie het toelaat, zal de praktijk onder de nieuwe wet worden vergeleken met die onder de oude wet.

1.2.2 Wetsevaluatie is geen beleidsevaluatie

Het onderzoek is een evaluatie van het planningsstelsel en niet van de inhoud van het ruimtelijk beleid. De nadruk komt dus meer te liggen op de manier waarop de overheid haar doelen realiseert en minder op de inhoud van die doelen. Of zoals Smaling c.s. in hun motie aangeven: ‘met de nadruk op “hoe” en niet op “wat”’. De Wro is een procedurewet (WRR 1998) en geen wet met inhoudelijke normen zoals bij milieuwetgeving vaak het geval is. Weliswaar wordt in de wet met enige regelmaat gesproken over ‘goede ruimtelijke ordening’, maar wat ‘goed’ is wordt open gehouden.

In de praktijk is ruimtelijke ordening uiteraard niet inhoudsloos. De instrumenten uit de wet zullen worden ingezet om allerlei concrete doelen te verwezenlijken. Het gebruik van de wet kan daarom niet los worden gezien van de concrete beleidsthema’s; ‘hoe’ en ‘wat’ zijn nauw met elkaar verbonden. Daarom zal worden gekeken hoe de instrumenten rond beleidsthema’s als natuur, landschap, recreatie, infrastructuur, bedrijventerreinontwikkeling en woningbouw worden ingezet. Voor het rijksniveau zal bijvoorbeeld worden bekeken hoe allerlei beleidsdoelen worden vertaald in de AMvB, aanwijzingen en inpassingsplannen.² Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau zal worden gekeken hoe doelen ten aanzien van bijvoorbeeld water, kantoorontwikkeling en winkelvoorzieningen worden vertaald in de ‘nieuwe’ instrumenten.

1.2.3 ‘Leren’

Bij een ex-durante evaluatie wordt het wetsgebruik beoordeeld terwijl de wet van kracht is (dit in tegenstelling tot ex-ante en ex-post evaluaties, die plaatsvinden voordat de wet in werking treedt, respectievelijk nadat de wet is ingetrokken). We bekijken of het wetsgebruik (en eventueel de wet zelf) kan worden verbeterd en hoe bestuursniveaus (van elkaar) kunnen leren. Zo kunnen gemeenten leren hoe ze het doen ten opzichte van andere gemeenten en ten opzichte van de provincies en het Rijk.

Kort na inwerkingtreding is het nog moeilijk te beoordelen hoe effectief de wet is. Het duurt immers even voordat gemeenten aan de slag gaan met de nieuwe instrumenten; intussen blijven zij bestemmingsplannen vaststellen die voor de inwerkingtreding van de Wro in procedure zijn gebracht. De evaluatie zal in de eerste jaren daarom vooral een signalerende functie hebben. Later is meer oordeelsvorming mogelijk.

1.2.4 Selectiviteit

Om een goede evaluatie te kunnen maken met voldoende diepgang, is het noodzakelijk enkele onderwerpen te selecteren. Zoals eerder aangegeven is niet alles veranderd, in ieder geval niet fundamenteel. Wij beoordelen de wet dan ook op de belangrijkste stelselwijzigingen die sinds de vorige wet hebben plaatsgevonden. Enkele instrumenten die niet fundamenteel zijn veranderd, vallen hierdoor buiten de evaluatie. Dit zijn onder meer de sloopvergunning, de planschade³ en artikel 19 lid 3 WRO (nu artikel 3.23 Wro). Enkele zaken die wel flink zijn veranderd, maar geen stelselwijziging hebben ondergaan, vallen eveneens buiten beschouwing. Denk aan het digitaliseren van ruimtelijke plannen (via DURP, digitale uitwisseling ruimtelijke processen). Digitalisering zal grote organisatorische en financiële consequenties hebben voor veel overheidsorganen, maar de juridische werking van de plannen verandert er niet door.⁴

1.2.5 Totstandkoming evaluatieontwerp

De belangrijkste nieuwigheden en wijzigingen worden afgeleid uit de bedoelingen van de wetgever, met name verwoord in de memorie van toelichting horend bij de wet, de parlementaire behandeling en secundaire bronnen (literatuur). Daarnaast heeft het PBL een viertal discussiebijeenkomsten georganiseerd met veel verschillende belanghebbenden om meer inzicht te krijgen in de eerste ervaringen met de Wro en de verwachtingen ten aanzien van de werking van de nieuwe wet (zie bijlage 3 voor de deelnemerslijst). De bijeenkomsten waren georganiseerd om behalve aan de ‘formele’ doelen van de wet aandacht te kunnen besteden aan eventuele (ongewenste) neveneffecten. De inzichten uit die bijeenkomsten zijn voor een belangrijk deel verwerkt in het evaluatieontwerp.

Tot slot benadrukken we dat de aanpak van de evaluatie – uiteraard behoudens de fundamentele – niet statisch is. Er kunnen onvoorziene effecten zijn, of er kunnen later belangrijke wetswijzigingen plaatsvinden, die tot een aanpassing van het evaluatieontwerp nopen.

1.2.6 Planning evaluatie

Vooralsnog wordt voorzien in een drietal meetmomenten, te weten: mei 2010, eind 2011 en eind 2013. Deze frequentie is gekozen om redenen van praktische haalbaarheid; de door Smaling c.s. gesuggereerde jaarlijkse frequentie (zie bijlage 1) is praktisch niet haalbaar.

De laatste monitor zal in 2013 plaatsvinden, vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit is ook het jaar waarin de volledige wet conform artikel 10.10 Wro formeel moet worden geëvalueerd. De bevindingen uit de verschillende monitors zullen hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

De hierboven genoemde meetmomenten zijn de belangrijkste mijlpalen van de ex-durante evaluatie. Tussentijds zullen, wanneer daar aanleiding toe is, echter ook kleinere rapportages (waaronder artikelen) op deelonderwerpen naar buiten komen.

1.3 Aanpak evaluatiekader: uitvoeringsdoelen en indicatoren

Voordat we iets over het doelbereik (effectiviteit) van de Wro kunnen zeggen, moeten we een aantal onderzoeksmatige keuzes maken met betrekking tot (uitvoerings)doelen, indicatoren en informatieverzameling. De *aanpak* van de Wro-evaluatie lijkt sterk op die van de *Monitor Nota Ruimte* (zie Snellen e.a. 2006); deze wordt ook periodiek uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving.

Allereerst moeten we een aantal concrete, onderzoekbare doelstellingen van de wet formuleren. Sommige doelstellingen zijn globaal, veelomvattend of anderszins moeilijk meetbaar. Zo is de wet bedoeld om het stelsel te vereenvoudigen. Of dit doel wordt bereikt, kunnen we hooguit beoordelen door de oude en de huidige wetstekst met elkaar te vergelijken; het is niet mogelijk het doelbereik te meten door de uitvoeringspraktijk te analyseren.

We komen daarom tot een aantal uitvoeringsdoelen.

Ook al zijn uitvoeringsdoelen vaak concreet, ze bevatten doorgaans geen concrete normen of streefcijfers (Snellen e.a. 2006: 20). Hiervoor moeten indicatoren worden opgesteld, die de werking van de wet in de praktijk herkenbaar (meetbaar) moeten maken. Ook moeten deze indicatoren het mogelijk maken om gekozen aspecten van de uitvoeringspraktijk op verschillende momenten te analyseren en vast te stellen of er wijzigingen plaatsvinden, en zo ja welke. De indicatoren vloeien dus voort uit de uitvoeringsdoelen, en zijn daarnaast afhankelijk van de beschikbaarheid van data. Er zijn op dit moment nauwelijks databestanden voorhanden die ons inzicht verschaffen in het gebruik van de Wro. De bestanden worden wél opgebouwd in het kader van de *ex-durante* evaluatie.

De informatieverzameling zal per onderdeel verschillen.

De kwantitatieve data over gemeenten zullen afkomstig zijn uit verschillende bronnen, waaronder de Staatscourant, een database van de VROM-Inspectie, VROM-DGR, de Raad van State, en de provincies. Veel andere, zowel kwantitatieve als kwalitatieve data zullen direct door of in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving worden verzameld.⁵

1.4 Referentiekader en nulmeting

Om te kijken welke effecten het wetsgebruik heeft en in hoeverre de wetsdoelstellingen worden bereikt, is het van belang om het gebruik ergens tegen af te zetten, een referentiekader. Zo'n referentiekader kan bijvoorbeeld het verleden zijn (de praktijk onder de oude wet) of een ideaaltypische situatie.

Bij sommige doelen van de Wro is er een duidelijk verband met de oude wet; denk bijvoorbeeld aan het doel om het bestemmingsplan weer centraal te stellen of het doel om de bestemmingsplan-procedure te versnellen. De nieuwe wet dient het op deze punten 'beter' te doen dan de oude. Om de doelbereiking van de nieuwe wet te kunnen beoordelen, zullen we de praktijk van de huidige wet dus af moeten zetten tegen die van de (oude) WRO. Een analyse van de uitvoeringspraktijk van de oude wet kan worden beschouwd als een nulmeting. Voor zover een nulmeting relevant en mogelijk is (al naar gelang er voldoende gegevens beschikbaar zijn), zullen alleen kwantitatieve data worden benut, bovenop de bestaande kwalitatieve gegevens uit de secundaire literatuur en de stukken uit de wetsgeschiedenis die we gebruiken. Zo kunnen we bepalen in welke mate afzonderlijke instrumenten worden gebruikt. Ook zullen we kijken naar bestaande literatuur om meer inzicht te krijgen in het 'verhaal' achter de cijfers. Het kwalita-

tieve onderzoek zal alleen betrekking hebben op de praktijk van de huidige Wro, en dient meer inzicht te bieden in de factoren die het gebruik van de wet bepalen.

De doelstellingen van de wet verwijzen niet alleen terug naar de oude wet. Er zijn ook 'nieuwe' doelen, zoals het publiekrechtelijk kostenverhaal en de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen. Het gebruik van deze instrumenten kan dus niet worden vergeleken met het gebruik in het verleden; wel kan het publiekrechtelijke spoor (gebruik van het exploitatieplan) worden afgezet tegen het voortgezette gebruik van het privaatrechtelijke spoor (waaronder privaatrechtelijke overeenkomsten).

1.5 Leeswijzer

De evaluatie is opgedeeld in vier delen: gemeentelijk instrumentarium⁶ (hoofdstuk 2), afdeling grondexploitatie (hoofdstuk 3), provinciaal instrumentarium (hoofdstuk 4) en rijksinstrumentarium (hoofdstuk 5). Per hoofdstuk zullen doelen en indicatoren worden geïdentificeerd, aangevuld met de wijze van informatievoorziening en waar relevant en mogelijk een nulmeting. Voor een overzicht van de uitvoeringsdoelen, indicatoren en de informatievoorziening wordt verwezen naar het schema zoals dat per hoofdstuk is afgebeeld.

Noten

- 1) Concrete beleidsbeslissingen konden onder de oude wet ook worden opgenomen in het regionaal structuurplan. De bevoegdheid voor de stedelijke regio's om een regionaal structuurplan vast te stellen, is komen te vervallen. Alle regionale structuurplannen zijn omgezet in provinciale structuurvisies; regionale belangen werden hiermee provinciale belangen (artikel 9.1.2 Invoeringswet Wro).
- 2) Deze evaluatie is echter geen doorwerkingsonderzoek waarin wordt gekeken in hoeverre de doelen uit de Nota Ruimte zijn bereikt; dit gebeurt in de Monitor Nota Ruimte. In de ex-durante evaluatie bekijken we in hoeverre de doelen van de drie bestuursniveaus zijn verankerd in de instrumenten die deze niveaus ter beschikking staan.
- 3) Ook al zijn er enkele belangrijke beperkingen gesteld aan de hoogte van de planschade – er wordt ook gesproken van tegemoetkoming in plaats van vergoeding en er wordt een normaal maatschappelijk risico gehanteerd van 2 procent van de waarde van de onroerende zaak of het inkomen – zijn wij van mening dat er aan het principe van planschade in de kern niet veel is veranderd.
- 4) Overigens is deze evaluatie makkelijker uit te voeren als de plannen digitaal beschikbaar zijn.
- 5) Over de kwalitatieve data moet nog het volgende worden opgemerkt. In haar brief vraagt de minister van VROM om succesverhalen en best practices. In dit onderzoek kunnen geselecteerde casussen succesverhalen blijken, ze worden hier echter niet a priori op geselecteerd.
- 6) In dit hoofdstuk komen overigens ook aspecten van andere bestuursniveaus aan bod, die te maken hebben met het bestemmingsplan en het projectbesluit. Alle niveaus hebben namelijk vergelijkbare instrumenten gekregen.

2

Gemeentelijk instrumentarium

2.1 Veranderingen in het stelsel

In de nieuwe Wro staat het bestemmingsplan centraal; dit was ook zo toen de wet in 1965 werd ingevoerd (Van Geest 1995). Binnen het oude stelsel weken gemeenten vaak af van het bestemmingsplan door vrijstellingen te verlenen, vooral de vrijstelling op basis van artikel 19. Als dit artikel werd toegepast, dan moest het bestemmingsplan worden herzien – zo was de bedoeling. In de praktijk bleef de herziening echter meestal achterwege en werd dus niet aan de anticipatie-eis voldaan (Van Damme e.a. 1997). In 2000 is daarom een wetwijziging doorgevoerd waarbij artikel 19 lid 1 WRO een zelfstandige projectprocedure werd; in die procedure dient het bouwproject vergezeld te gaan van een ruimtelijke onderbouwing.

De vrijstellingspraktijk is een van de redenen dat bestemmingsplannen vaak oud zijn, ouder dan tien jaar. Als gemeenten bestemmingsplannen niet herzien, scheelt dat ze geld en geeft het ze bovendien meer macht bij het onderhandelen met private initiatiefnemers. Immers, een verouderd bestemmingsplan moet vaak worden herzien of gewijzigd; hiervoor is de aanvrager afhankelijk van de bereidwilligheid en de wensen van de gemeente (Buitelaar e.a. 2007).

Met de Wro wordt geprobeerd het bestemmingsplan belangrijker te maken. Zo geldt het bestemmingsplan nu voor het gehele gemeentelijke grondgebied en niet alleen voor het buitengebied (het gemeentelijke grondgebied exclusief de bebouwde kom). Daarnaast krijgen gemeenten een sanctie opgelegd als zij een bestemmingsplan niet tijdig herzien (dat wil zeggen binnen tien jaar) of als zij een ontwerpbestemmingsplan niet tijdig ter inzage leggen na een eerder genomen projectbesluit. In beide gevallen vervalt het gemeentelijke recht om leges te innen. Ook kan een belanghebbende onder de Wro vragen om herziening van het vigerende bestemmingsplan en moet de gemeente haar weigering motiveren.¹

Om het bestemmingsplan belangrijker te maken en ruimtelijke ontwikkelingsprocessen sneller te laten verlopen, is de nieuwe bestemmingsplanprocedure ingekort van minimaal 43 en maximaal 62 weken naar minimaal 22 en maximaal 26 weken (exclusief beroep). Hierdoor duurt de bestemmingsplanprocedure even lang als de procedure van het projectbesluit. De meeste tijd wordt bespaard door de goedkeuring door Gedeputeerde Staten te laten vervallen en daarmee de mogelijkheid weg te nemen om tegen dat

besluit een bedenking in te brengen. Als de provincie niet langer haar goedkeuring hoeft te geven (en de zeefwerking van dit goedkeuringsbesluit wegvalt), kan dit als ongewenst neveneffect hebben dat het aantal beroepsprocedures en de duur hiervan toenemen, zeker gezien het aantal onthouden goedkeuringen in het verleden.²

In de beginfase van het wetsontwerp was alleen plek ingeruimd voor het bestemmingsplan als basis voor vergunningverlening. Vrijstellingen op basis van artikel 19 lid 1 én lid 2 WRO³ kwamen te vervallen. Later is daar onder druk van gemeenten en projectontwikkelaars het projectbesluit aan toegevoegd. Zij voorzagen immers dat ook de vereenvoudigde procedure niet altijd geschikt zou zijn om veranderingen in bestemming en gebruik voortvarend door te voeren. Het projectbesluit kan worden gezien als de opvolger van artikel 19 lid 1 WRO.⁴ Het is een vorm van gefaseerde besluitvorming, die voorafgaat aan het vaststellen van het bestemmingsplan; in de eerste fase wordt de nieuwe bestemming gekozen, daarna kan het project van start gaan en tot slot volgt de definitieve regeling in de vorm van bestemmingsvoorschriften (Janssen 2005). De praktijk moet uitwijzen of gemeenten inderdaad de voorkeur zullen geven aan een projectbesluit of dat zij dit toch als omslachtig zullen ervaren. Beroepsprocedures tegen een projectbesluit kunnen langer uitvallen dan bij het bestemmingsplan, omdat bij het projectbesluit zowel beroep (rechtbank) als hoger beroep (Afdeling bestuursrechtspraak) open staat. Bij het bestemmingsplan is alleen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 19 lid 2 WRO heeft geen opvolger gekregen.

Er is nog een ander alternatief voor het bestemmingsplan. Om de bestuurslast te beperken en kosten te besparen heeft de Tweede Kamer (naar aanleiding van het amendement-Verdaas c.s.) voor 'delen van het grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien' de beheersverordening aan de wet toegevoegd (artikel 3,38 Wro) als alternatief voor een bestemmingsplan. De beheersverordening is nagenoeg vormvrij, wat voor de gemeente voordelen kan bieden. Daartegenover staat dat de beheersverordening alleen mag worden ingezet om het bestaande gebruik te bevroeden, met inbegrip van de vigerende, maar nog niet benutte planologische mogelijkheden (zie Van Buuren e.a. 2008: 135-136). De beheersverordening kan ook niet worden ingezet in gebieden waar op het moment van inwerkingtreding van de

Wro een bestemmingsplan gold dat ouder was dan vijf jaar⁵; in die gebieden moet voor 1 juli 2013 een bestemmingsplan zijn vastgesteld (zie artikel 9.1.4 Invoeringswet Wro). Dit sluit de mogelijkheid van een beheersverordening uit.

De Wro maakt het evenwel mogelijk om een projectbesluit te vertalen in een beheersverordening in plaats van in een bestemmingsplan, zij het naar verwachting alleen voor reeds gerealiseerde projecten (Nijmeijer 2008b: 23).

In de nieuwe Wro wordt niet alleen belang gehecht aan het bestemmingsplan en de snelheid van de bestemmingsplanprocedure, er is ook aandacht voor de handhaving. De mogelijkheden voor handhaving schoten onder de oude WRO tekort, vooral bij overtredingen die ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen (memorie van toelichting, pagina 3). Handhaving vindt plaats langs twee lijnen. Het 'eerstelijns-toezicht' is gericht op het naleven van de Wro-voorschriften en van de uitvoeringsregelingen, zoals bestemmingsplannen. Hierin is met de komst van de Wro weinig verandert. Aanpassing ten opzichte van de oude WRO is dat niet elk individueel bestemmingsplan een gebruiksverbod hoeft te bevatten, maar dat er nu een algemene en uniforme regeling in de Wro zelf is opgenomen (artikel 7.10 lid 1 Wro). Voor de gemeentelijke handhavingmogelijkheden is het van belang dat niet alleen meer het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften strafbaar is, maar dat ook het laten gebruiken hiervan een strafbaar feit is. Ondanks deze verandering concluderen Van Buuren e.a. (2008: 232-233) dat er ten aanzien van het eerstelijns-toezicht weinig nieuws is. Om die reden zal dit niet bekeken worden in de evaluatie.

Het 'tweedelijns-toezicht' is het toezicht op de wijze waarop gemeenten hun handhavingstaak vervullen. Toezichthouder is het Inspectoraat-Generaal VROM (de VROM-Inspectie). In de nieuwe Wro is een aantal veranderingen ten aanzien van het tweedelijns-toezicht doorgevoerd. Een belangrijke verandering is de introductie van twee ministeriële vorderingsbevoegdheden (Van Buuren e.a. 2008: 235). De minister kan een gemeente opdragen een ten onrechte verleende bouw-, sloop- of aanlegvergunning weer in te trekken (artikel 7.6 Wro). Als de gemeente dat niet doet, kan de minister de vergunning zelf intrekken.

Een andere verandering in het tweedelijns-toezicht is de verplichting om over handhaving te rapporteren. Artikel 10.1 lid 1 Wro bepaalt dat het college van B&W en de minister van VROM jaarlijks 'hun voornemens bekend [maken] met betrekking tot de wijze waarop in het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving (...)'. Dat is een verplichte vooruitblik. Artikel 10.1 lid 2 verplicht de genoemde bestuursorganen terug te blikken op het voorgaande jaar en hierover verantwoording af te leggen aan respectievelijk de gemeenteraad en de Staten Generaal. Omdat de provincie geen handhavende taken heeft, geldt voor haar iets anders. Gedeputeerde Staten brengen jaarlijks verslag uit aan Provinciale Staten over de uitvoering van het ruimtelijk beleid (inpassingsplannen, projectbesluiten, verordeningen, aanwijzingen et cetera).

In deze evaluatie besteden we alleen aandacht aan de handhaving voor zover het de doorwerking betreft van rijks- en provinciaal beleid in provinciale verordeningen (rijksbeleid) respectievelijk bestemmingsplannen, projectbesluiten en

beheersverordeningen (provinciaal beleid) (zie hiervoor hoofdstuk 4 en 5).

Uit het bovenstaande kunnen we twee belangrijke uitvoeringsdoelen van de Wro destilleren. Het eerste doel is om het bestemmingsplan het belangrijkste – zij het niet meer het enige – integratiekader op gemeentelijk niveau te laten worden (paragraaf 2.2). Het andere doel is de planologische besluitvorming sneller te laten verlopen (paragraaf 2.3).

2.2 Primaat terug bij het bestemmingsplan?

De Wro werd onder andere in het leven geroepen om het primaat terug te brengen bij het bestemmingsplan. Het woordje 'terug' suggereert dat het primaat vóór invoering van de nieuwe wet elders heeft gelegen. In deze paragraaf bekijken we in hoeverre het primaat inderdaad 'terug' is bij het bestemmingsplan. Daarnaast zoomen we in op de aard van de bestemmingsplannen en onderzoeken we in hoeverre ze zijn verouderd.

2.2.1 Indicator: gebruik bestemmingsplan versus gebruik projectbesluit en beheersverordening

We kijken hoe het gebruik van bestemmingsplannen zich verhoudt tot het gebruik van projectbesluiten en beheersverordeningen. Om deze verhouding vast te stellen onderzoeken we hoeveel bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten er na de invoering van de Wro zijn vastgesteld. Deze aantallen zetten we vervolgens af tegen het gebruik van bestemmingsplannen versus dat van zijn alternatieven (vrijstellingen ex artikel 19 lid 1 en 2 WRO⁶) onder de oude wet (zie nulmeting verderop in deze paragraaf).

Het PBL zal het totale aantal vastgestelde bestemmingsplannen en genomen projectbesluiten per gemeente verzamelen op basis van de Staatscourant. Doordat deze data op gemeentelijk niveau beschikbaar zijn, kunnen we kijken of er eventuele regionale verschillen bestaan in de getalsmatige verhouding tussen het projectbesluit en het bestemmingsplan. Daarnaast zal het PBL via RO-online (www.ruimtelijkeplannen.nl) kijken naar de omvang van het plangebied waarop de projectbesluiten en bestemmingsplannen betrekking hebben. Het is goed denkbaar dat projectbesluiten gemiddeld genomen voor kleinere ruimtelijke ontwikkelingen worden gebruikt dan bestemmingsplannen.

Doordat de beheersverordening vrijwel vormvrij is, en publicatie in de Staatscourant niet verplicht, kunnen we geen landsdekkend overzicht verkrijgen van het gebruik van dit instrument. Wel kunnen we informatie over de beheersverordening verkrijgen door gemeenten te benaderen. Door middel van casusonderzoek en gesprekken met gemeenten proberen we meer te weten te komen over de factoren die de keuze voor een bestemmingsplan, een projectbesluit of een beheersverordening beïnvloeden. We bekijken hierbij onder meer hoe gemeenten handelen als zij geen gebruik kunnen maken van de vrijstellingsmogelijkheden die de oude wet bood. Met name ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die doorgang vonden op basis van artikel 19 lid 2 WRO (vrijstellingen op basis van een 'algemene verklaring van geen bezwaar' van Gedeputeerde Staten), moeten onder de nieuwe wet op een andere manier worden gerealiseerd.

seerd. Soms hebben gemeenten onder de nieuwe wet zelfs helemaal geen mogelijkheid om dit soort ontwikkelingsprojecten te realiseren.

Een aandachtspunt bij deze analyse vormt de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), nu voorzien in 2010. Doel van de Wabo is de verschillende vergunningen zo veel mogelijk samen te voegen in één omgevingsvergunning. Volgens het wetsontwerp zou elke aanvraag voor een bouwproject dat strijdig is met het bestemmingsplan, na invoering van de Wabo behandeld moet worden als een aanvraag voor het nemen van een projectbesluit (Bregman 2008). Bestemmingsplanherziening is dan geen optie. De vraag is welke invloed de Wabo zal hebben op de verhouding tussen projectbesluiten en bestemmingsplannen.

2.2.2 Indicator: aard van de planologische maatregelen

De Tweede Kamer associeert artikel 19 lid 1 WRO met 'projectbesluitvorming' en ziet het bestemmingsplan als een middel om 'ruimtelijke samenhang' aan te brengen op de lange termijn (memorie van toelichting, pagina 3). Niet alle bestemmingsplannen hebben echter het planmatige dat hiervan wellicht wordt verwacht. Vele volgen de precieze contouren van een bouwplan en worden spoedig na vaststelling gevolgd door een bouwplan (Buitelaar e.a. 2007); dit zijn de 'postzegelplannen'. Andere bestemmingsplannen leggen het bestaande gebruik vast en zijn daarmee meer beheersmatig van aard. Daarom zal ook bij een groot aantal bestemmingsplannen dat via RO-online beschikbaar komt, naar de aard van het plan worden gekeken. Is het projectmatig (in het geval van postzegelplannen), planmatig of beheersmatig?

Daarnaast zullen de bestemmingsplannen worden geanalyseerd op de mate van flexibiliteit. Door wijzigingsbevoegdheden in het plan op te nemen of door globale plannen te maken, wordt flexibiliteit gecreëerd. De kans dat het plan bij een bouwplan moet worden herzien, is hierdoor kleiner dan bij een gedetailleerd bestemmingsplan. Een nauwkeuriger analysekader en operationalisering volgen op een later tijdstip.

Behalve aan de hierboven genoemde plananalyse zal in de interviews ook aandacht worden besteed aan de aard van het bestemmingsplan. Ook de relatie met de gemeentelijke structuurvisie en het eventueel aan het plan gekoppelde exploitatieplan komt aan bod. Het bestemmingsplan zou wel eens globaler kunnen worden als er een exploitatieplan bestaat; dit laatste biedt namelijk mogelijkheden voor verdere normstelling. De structuurvisie kan de noodzaak om globale bestemmingsplannen vast te stellen, juist weer kleiner maken; het planmatige kan immers beperkt blijven tot de structuurvisie.

2.2.3 Indicator: veroudering bestemmingsplannen

De wet beoogt bestemmingsplannen belangrijker te maken. Daarvoor moeten ze ook actueel zijn. Op dit moment zijn veel bestemmingsplannen verouderd, dat wil zeggen ouder dan tien jaar. Door veroudering te sanctioneren probeert de wetgever plannen bij de tijd te houden. De vraag is of dat ook lukt. Via de VROM-brede Gemeenteonderzoeken probeerde de VROM-Inspectie in het verleden inzicht te krijgen in de mate van veroudering. Deze onderzoeken worden in de nieuwe organisatie vervangen door thematische onderzoe-

ken. De VROM-Inspectie zal zich in een van deze thematische onderzoeken gaan bezighouden met de veroudering van bestemmingsplannen; zij zal dan niet zozeer onderzoeken hoeveel verouderde bestemmingsplannen er zijn, als wel bekijken waarom dit aantal zo groot is. Het is niet uitgesloten dat de inspectie op de langere termijn alsnog aandacht gaat besteden aan veroudering in kwantitatieve zin. Het PBL zal hoe dan ook inzicht proberen te krijgen in het aantal verouderde bestemmingsplannen. Deze indicator heeft bij de eerste monitor alleen nog geen prioriteit, omdat vermindering van veroudering pas later (meer richting 2013) zichtbaar kan worden.

Door middel van gesprekken met gemeenten zal meer inzicht worden verkregen in de wijze waarop gemeenten proberen bestemmingsplannen actueel te houden of te krijgen.

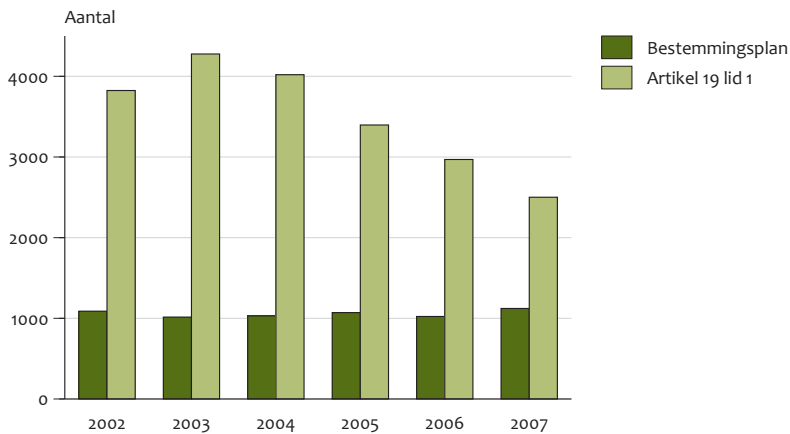
2.2.4 Nulmeting: gebruik van bestemmingsplannen versus gebruik van artikel 19 lid 1 en 2 WRO

Om te bezien of het primaat onder de nieuwe Wro inderdaad meer bij het bestemmingsplan is komen te liggen (wat het doel is), is het van belang om de huidige praktijk te vergelijken met de oude praktijk onder de WRO. Dit zullen we bekijken voor de periode 2002 tot en met 2007. 2002 is als aanvangsjaar gekozen in plaats van 2000, het jaar waarin artikel 19 lid 1 werd gewijzigd en lid 2 werd geïntroduceerd, omdat de dataverzameling voor 2000 en 2001 problemen opleverde.

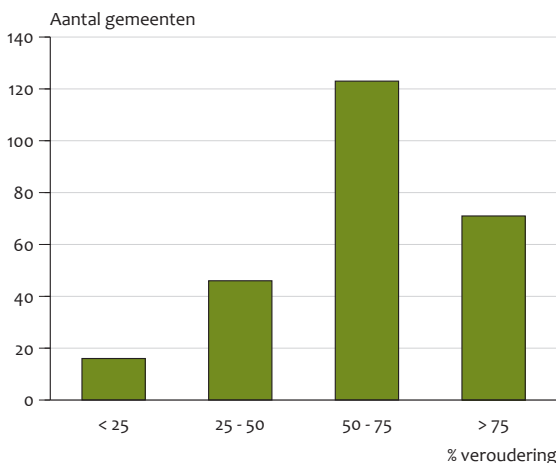
De informatie over het gebruik van bestemmingsplannen en het gebruik van artikel 19 lid 1 WRO is verkregen door provincies direct te benaderen. Provincies moesten namelijk onder de oude WRO goedkeuring verlenen (of onthouden) aan een bestemmingsplan of een 'verklaring van geen bezwaar' afgeven voor de toepassing van artikel 19 lid 1 WRO. Voor de periode 2002 tot en met 2007 levert dat het beeld zoals we dat in figuur 2.1 zien.

In de jaren 2002-2007 is gemiddeld genomen ongeveer twee keer zo vaak een artikel 19 lid 1-procedure doorlopen als een bestemmingsplanprocedure. Het verschil wordt overigens wel kleiner. Opvallend is dat het gebruik van artikel 19 lid 1 sterk daalt, terwijl het aantal goedgekeurde bestemmingsplannen min of meer stabiel is. Een aantal provincies geeft aan dat de daling wordt veroorzaakt door het gebruik en de uitbreiding van de provinciale lijsten van gevallen die in het kader van artikel 19 lid 2 WRO vrijstelling kunnen krijgen. In bijlage 4 zien we dat het aantal gebruikte artikel 19 lid 2-vrijstellingen aanzienlijk is gestegen.

De informatieverzameling voor artikel 19 lid 2 WRO leverde meer problemen op. Vrijstellingen hoefden niet te worden bekendgemaakt in de Staatscourant; ook zijn ze niet geregistreerd door de provincies. Gemeenten konden op basis van de provinciale lijst zonder goedkeuring of verklaring van geen bezwaar van de provincie vrijstelling verlenen. Om toch een beeld te kunnen krijgen van het gebruik van dit wetsartikel, en van de ontwikkeling in dat gebruik, hebben we een gestratificeerde steekproef getrokken (zie voor data-analyse bijlage 4). Op basis van een steekproef van gemeenten hebben we een schatting gemaakt van het gebruik van artikel 19 lid 2 in Nederland in de periode 2003 tot en met 2007 (zie bijlage 4).



Bron: Provincies; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving



Bron: VROM-Inspectie; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

2.2.5 Nulmeting: aard van de bestemmingsplannen

Op dit punt zal geen vergelijking worden gemaakt met de oude wet, aangezien hier geen grootschalig onderzoek naar is gedaan. Inzicht in de aard van de bestemmingsplannen, en in de verhouding tussen de verschillende typen onder de nieuwe Wro biedt op zichzelf al relevante informatie.

2.2.6 Nulmeting: veroudering bestemmingsplannen

Om inzicht te krijgen in de mate van veroudering van bestemmingsplannen maken we gebruik van de VROM-brede Gemeenteonderzoeken voor de periode 2002-2005. Het gaat hier om in totaal 256 gemeenten (zie figuur 2.2). Gemiddeld is in al deze gemeenten 63 procent⁸ van de bestemmingsplannen verouderd. Verreweg de meeste gemeenten (194 van de 256, ruim 75 procent) hebben een verouderingspercentage van 50 procent of hoger. Dit zegt overigens niet alles; het verouderingspercentage biedt geen inzicht in het oppervlak van de gemeente waarvoor een verouderd bestemmingsplan vigerend is. Het zou kunnen dat de verouderde bestemmingsplannen gemiddeld een kleiner gebied bestrijken.

2.3 Verkorting planologische besluitvorming

Een van de doelen van de Wro is om procedures te verkorten, en dan vooral de bestemmingsplanprocedure. De minimale en maximale termijn zijn in de huidige Wro korter dan in de WRO (minimaal 22 en maximaal 26 weken, exclusief beroep en de fase voorafgaand aan het ontwerpbestemmingsplan (onder de WRO was dit minimaal 43 en maximaal 62 weken)).

2.3.1 Indicator: duur bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures

Om te achterhalen hoe lang de bestemmingsplan- en projectbesluitprocedure duurt in de praktijk, zal het PBL zelf, via de Staatscourant, van alle bestemmingsplannen en projectbesluiten de publicatiedata gaan registreren. Strikt genomen begint de procedure op de dag waarop het ontwerpbestemmingsplan of het ontwerpprojectbesluit ter inzage wordt gelegd en eindigt zij op de dag waarop dit plan of besluit wordt vastgesteld. Vaak gaat er echter een fase van overleg en onderzoek aan vooraf. Het PBL maakt een selectie van bestemmingsplannen en projectbesluiten (met

name op basis van de toelichting bij het bestemmingsplan) en voert daarnaast gesprekken met de gemeenten om de rol en de duur van het vooroverleg te bepalen. Het zou zo kunnen zijn dat de procedure in de praktijk korter duurt maar dat er meer tijd aan vooroverleg wordt besteed om aanwijzingen van de rijksoverheid of de provincie te voorkomen.

2.3.2 Indicator: aantal en duur beroepsprocedures

Daarnaast kan de inwerkingtreding van een vastgesteld bestemmingsplan op zich laten wachten omdat beroep is aangetekend. Velen (onder wie mensen die aan de discussiebijeenkomsten deelnamen) verwachten dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meer werk zal krijgen als de goedkeuring door Gedeputeerde Staten (met de toets op plankwaliteit) wegvalt en de getrapte *actio popularis* (bedenkingen bij GS) gedeeltelijk wordt afgeschaft. We zullen hier kijken of het aantal beroepsprocedures tegen een bestemmingsplan is afgenomen en in hoeverre daarmee het doel om de planologische besluitvorming te verkorten, daadwerkelijk is bereikt. Via een databestand van de Raad van State kunnen we voor heel Nederland achterhalen hoe vaak beroep is aangetekend tegen een bestemmingsplan en hoe vaak dat beroep geheel of gedeeltelijk gegrond is verklaard. Ook kunnen we de gemiddelde doorlooptijd via de Raad van State verkrijgen door de jaarverslagen te raadplegen. Daarnaast zal diepgaander worden gekeken naar een selectie van beroepsprocedures om te kijken wat de aard van het beroep is. Zo kan worden gekeken of het wegvallen van de toetsing door GS gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bestemmingsplannen en daarmee voor de uitspraken van de rechter. In de periode 2002-2007 werd aan 20 procent van de bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk goedkeuring onthouden.

Op het punt van de rechtsbescherming verschillen het projectbesluit en het bestemmingsplan enigszins. Bij het bestemmingsplan wordt beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegen het projectbesluit kan men in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel hoger beroep aantekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Wij zullen ook aandacht besteden aan beroepsprocedures tegen projectbesluiten. Daarbij past de kanttekening dat het aantal beroepsprocedures bij de rechtbank minder makkelijk kwantitatief in beeld is te brengen dan het aantal procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

2.3.3 Nulmeting: bestemmingsplanprocedure

Er is ook een nulmeting gehouden naar de duur van de bestemmingsplanprocedure en de procedure van artikel 19 lid 1 en 2 WRO onder de WRO. Wat betreft de bestemmingsplanprocedure hebben we empirische data, voor de andere twee vallen we terug op een analyse van de wettelijke termijnen en de termijnen van orde.¹⁰

Het eindpunt van de bestemmingsplanprocedure is anders dan onder de oude wet. Er is nu niet gekeken naar de duur van de procedure tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeente, maar tot aan de goedkeuring door de provincie. Dit is wederom gedaan voor de periode 2002-2007, op basis van een bestand dat is geleverd door de VROM-Inspectie.¹¹ De VROM-Inspectie registreert alle bestemmingsplannen, maar noteert daarbij niet alle voor ons relevante data. Wij baseren de gemiddelde procedure-

tijd op de bijna 6.000 bestemmingsplannen waarvan we wel de data van het ontwerpbestemmingsplan en het goedgekeurde plan kennen (zie bijlage 5 voor een toelichting op de analyse).

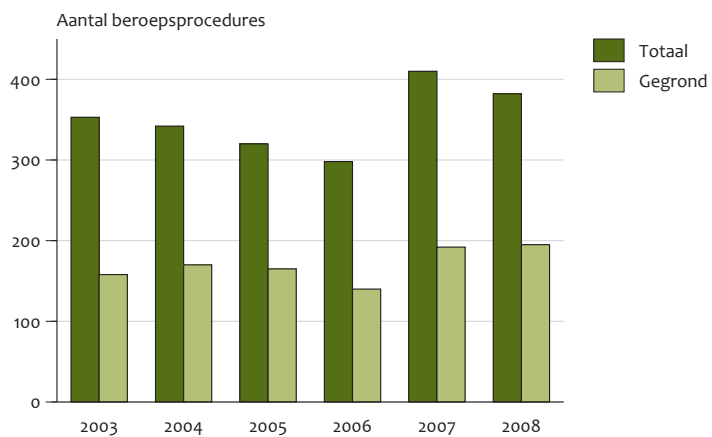
De gemiddelde procedureduur van de door ons onderzochte plannen is 46 weken. Dit zou mede gelet op het schema met de wettelijke termijnen en de termijnen van orde een plausibel gemiddelde kunnen zijn. De spreiding rond het gemiddelde is tamelijk groot: de standaarddeviatie is 37 weken. Plannen met een (extreem) lange looptijd komen vaker voor en vertekenen het gemiddelde enigszins. Zo zijn er 101 plannen met een procedureduur van meer dan 3 jaar. In verhouding is dit overigens maar zo'n 2 procent van alle plannen. Zoals gezegd kunnen we voor artikel 19 lid 1 en 2 alleen afgaan op de wettelijke termijnen en de termijnen van orde. Artikel 19 lid 1 WRO kende een (theoretische) minimale procedureduur van 6 weken en een maximale van 26 weken.¹² Een vrijstelling op basis van artikel 19.2 kent in principe dezelfde procedure. Omdat de provincie echter via een lijst heeft aangegeven voor welke bestemmingen een vrijstelling wordt verleend, is de procedure in de praktijk vaak sneller verlopen.

2.3.4 Nulmeting: aantal en duur beroepsprocedures

Dankzij het databestand van de Raad van State weten we hoe vaak beroep is aangetekend tegen een bestemmingsplan, of specifiek, tegen een goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten. Het eerste volledige jaar waarin dit digitaal werd geregistreerd, is 2003. Vandaar dat de tijdreeks 2003-2008 is (zie figuur 2.3).

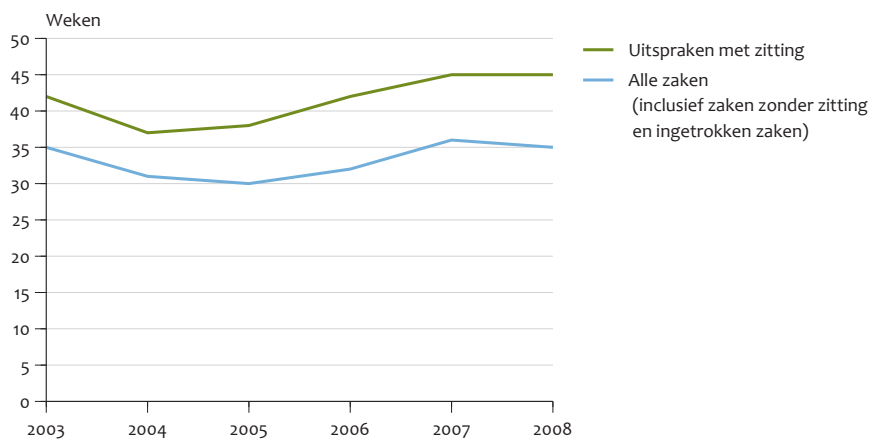
Bij de verschillende monitors van de Wro kunnen dan het aantal beroepsprocedures en het aantal gegronde beroepen worden afgezet tegen de aantallen in het verleden. Hier dient wel te worden opgemerkt dat een gedeeltelijk gegronde verklaring in sommige gevallen slechts een klein onderdeel van het plan uitmaakt, de rest van het plan treedt dan gewoon in werking. In de periode 2003-2008 lag het totale aantal beroepsprocedures globaal tussen 300 en 400 en het aantal geheel of gedeeltelijk gegronde beroepen tussen 150 en 200. Dit betekent dat in de genoemde periode tegen gemiddeld 26 procent van de goedkeuringsbesluiten van Gedeputeerde Staten beroep werd aangetekend. Opvallend is wel de stijging die zichtbaar is in 2007. Een mogelijke reden is dat provincies terughoudender zijn gaan toetsen, anticiperend op hun rol in de nieuwe Wro. Ook zouden bezuinigingen een rol kunnen spelen. De precieze oorzaak is moeilijk vast te stellen.

Het is de vraag of het aantal beroepsprocedures significant zal toenemen, zoals velen verwachten. Dezelfde vraag geldt voor de gemiddelde doorlooptijd van bestemmingsplannen (zie figuur 2.4). Deze is na een aanvankelijke daling de laatste jaren weer toegenomen.



* Exclusief voorlopige voorzieningen.

Bron: Raad van State; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving



Bron: Raad van State, jaarverslagen 2003-2008

Overzicht van doelen en indicatoren – gemeentelijk instrumentarium

Doel	Indicator	Gegevens	Nulmeting
Primaat terug bij het bestemmingsplan? (zie § 2.2)	Gebruik bestemmingsplan versus gebruik projectbesluit en beheersverordening	Aantal bestemmingsplannen <i>Bron: Staatscourant</i>	Aantal bestemmingsplannen <i>Bron: provincies (goedkeuringsbesluiten)</i>
		Aantal projectbesluiten <i>Bron: Staatscourant</i>	Aantal artikel 19 lid 1-procedures <i>Bron: provincies</i>
		Aantal beheersverordeningen <i>Bron: Steekproef gemeenten</i>	Aantal artikel 19 lid 2-procedures <i>Bron: steekproef gemeenten</i>
		Omvang plangebied bestemmingsplan en projectbesluit <i>Bron: RO-online</i>	
		Factoren die keuze voor type plan bepalen <i>Bron: casusonderzoek</i>	Factoren onder WRO, speciale aandacht voor wegvallen artikel 19.2 WRO
	Aard van de planologische maatregelen	Typering plan: projectmatig, planmatig of beheersmatig. Mate van flexibiliteit <i>Bron: RO-online/casusonderzoek</i>	
	Veroudering bestemmingsplannen	Deel bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar <i>Bron: Themaonderzoek VROM-inspectie / casusonderzoek gemeenten</i>	Veroudering bestemmingsplannen <i>Bron: VROM-inspectie: gemeenteonderzoeken (2002-2005)</i>
Verkorting planologische besluitvorming (zie § 2.3)	Duur bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures	Gemiddelde duur bestemmingsplan-procedure van ontwerp tot vaststelling <i>Bron: Staatscourant</i>	Vooroverleg en officiële bestemmingsplanprocedure onder oude WRO
		Relatie tussen vooroverleg, bestemmingsplanprocedure en beroep <i>Bron: casusonderzoek</i>	Gemiddelde duur bestemmingsplanprocedure van ontwerp tot vaststelling, 2002-2007 <i>Bron: VROM-inspectie</i>
	Aantal en duur beroepsprocedures	Aantal en duur beroepsprocedures tegen bestemmingsplan <i>Bron: Raad van State</i>	Aantal en duur beroepsprocedures tegen goedkeuringsbesluit bestemmingsplan, 2003-2008 <i>Bron: Raad van State</i>
		Aard van beroep tegen bestemmingsplannen <i>Bron: steekproef uit beroepsprocedures Raad van State</i>	
		Beroep tegen projectbesluiten <i>Bron: steekproef uit beroep bij rechtbanken</i>	

Noten

- 1) Een belanghebbende mag in beroep gaan tegen deze weigering (of tegen inwilliging van het verzoek) (artikel 8.2 lid 1 sub a Wro).
- 2) Dit ongewenste neveneffect kwam ter sprake in de discussie-bijeenkomsten die het PBL heeft georganiseerd (zie bijlage 3).
- 3) De gemeente kon vrijstelling verlenen op grond van artikel 19 lid 1 WRO als Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar hadden afgegeven. Vrijstellingen op basis van artikel 19 lid 2 WRO konden slechts in een beperkt aantal gevallen worden verleend als GS hiervoor (a priori) een 'algemene verklaring van geen bezwaar' hadden afgegeven.
- 4) Strikt formeel zijn artikel 19 lid 1 WRO en het projectbesluit niet volledig gelijk te schakelen. Het belangrijkste verschil is de relatie met het bestemmingsplan. In 2000 is de link – de anticipatie-eis – tussen artikel 19 lid 1 WRO en het bestemmingsplan komen te vervallen. Voor het projectbesluit geldt dat de inhoud ervan in een ontwerpbestemmingsplan moet worden opgenomen binnen een jaar nadat het besluit onherroepelijk is geworden (Van Buuren e.a. 2008: 147-148).
- 5) Deze termijn van vijf jaar staat nog ter discussie, mogelijk vervalt deze eis met een komende wetswijziging.
- 6) Artikel 19 lid 3 WRO – de kruimelgevallen – blijft buiten beschouwing, omdat dit artikel min of meer in de huidige wet is overgenomen in de vorm van een 'onthefving' (artikel 3.23 Wro en artikel 4.3.1 Bro (Besluit ruimtelijke ordening)). Het toepassingsbereik is wel iets verruimd.
- 7) Voor de provincie Noord-Brabant zijn er voor de jaren 2002 en 2003 geen data over bestemmingsplannen beschikbaar. Voor die twee jaartallen is het gemiddelde voor de periode 2004-2007 gehanteerd (respectievelijk 130, 136, 145 en 138 goedgekeurde bestemmingsplannen). Voor Flevoland waren slechts de data voor 2006 en 2007 beschikbaar (20 en 17 goedgekeurde bestemmingsplannen). Ook in dit geval is voor de andere jaren gebruikgemaakt van een gemiddelde van de jaren waarvoor wel data bekend waren.
- 8) Dit is in lijn met eerder onderzoek. Uit onderzoek onder 73 gemeenten bleek dat slechts 30 procent van de bestemmingsplannen jonger is dan 10 jaar en maar liefst 39 procent ouder dan 20 jaar (Spit 2003: 5).
- 9) De gegevens in figuur 2 zijn afkomstig uit de VROM-Inspectieverslagen van 2003 tot en met 2007; in deze verslagen rapporteert VROM altijd over het voorafgaande jaar.
- 10) Bij wettelijke termijnen heeft het laten verstrijken van de termijn rechtsgevolgen; het zijn fatale termijnen. Bij termijnen van orde geldt dit niet. Deze kunnen worden gezien als 'fatsoenstermijnen'.
- 11) Dit wil zeggen dat de het bestemmingsplan in deze periode is goedgekeurd.
- 12) Dat is vanaf het moment dat de gemeenteraad of Burgemeester en Wethouders hebben besloten medewerking te verlenen aan een verzoek tot vrijstelling. Deze beslissing diende te vallen binnen maximaal acht weken nadat een verzoek tot vrijstelling bij de gemeente was ingediend.
- 13) Het gaat hier om de doorlooptijd van zaken en uitspraken in de eerste kamer van de Raad van State. Vrijwel alle zaken hier hebben betrekking op bestemmingsplannen

Introductie afdeling grondexploitatie

3

3.1 Veranderingen in het stelsel

Publiekrechtelijk kostenverhaal op ontwikkelende partijen was voor de introductie van de Wro niet goed geregeld. Het '(...) wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen.¹

Vergeleken met het oude grondbeleidsinstrumentarium hebben overheden meer mogelijkheden gekregen om de kosten die zij maken bij het bouw- en woonrijp maken, op de ontwikkelaar te verhalen. In de nieuwe Wro is hiervoor een aparte afdeling opgenomen: afdeling 6.4 Wro, beter bekend als de afdeling grondexploitatie.

Voor 1 juli 2008 hadden gemeenten drie mogelijkheden om kosten te verhalen (Van Buuren e.a. 2008: 203). Zij konden dit doen via gemeentelijke gronduitgifte. Als de gemeente grond uitgeeft, kan zij de winst op de grond onder andere gebruiken om publieke doelen te financieren, zoals de aanleg van de openbare ruimte (Segeren 2007). Hieraan verandert niets met de komst van de afdeling grondexploitatie. Als een gemeente de grond in bezit heeft, kan zij uit de inkomsten uit de grondverkoop de kosten van de openbare ruimte betalen. Ook via een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, waarin gemeenten en private partijen in een PPS-constructie² samenwerken, kunnen kosten voor publieke voorzieningen worden betaald.

Een tweede manier om kosten te verhalen was via de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet). Het gebruik van dit instrument kende echter verschillende haken en ogen. Zo is het aantal te verhalen kostenelementen beperkt en is de omslagmethodiek niet toegesneden op de praktijk; verder is het systeem te complex en is de bestuurlijke en maatschappelijke weerstand groot. Bovendien liepen gemeenten het risico dat door de complexiteit van het proces succesvol beroep tegen de opgelegde belasting werd aangetekend en de gemeente geïnde belastingen zou moeten terugbetalen (Van den Brand 2003). Hierdoor werd het instrument nauwelijks gebruikt.

Een derde mogelijkheid die gemeenten hadden, was het sluiten van een exploitatieovereenkomst op grond van een gemeentelijke exploitatieverordening (artikel 42 WRO). Voor

de eerste mogelijkheid moest de gemeente de grond in bezit hebben en bij de tweede optie stuitte zij op de matige bruikbaarheid van de baatbelasting als middel om kosten te verhalen. In de praktijk vormde de exploitatieovereenkomst daarom vaak het enige middel dat gemeenten tot hun beschikking hadden om plankosten en kosten voor bouw- en woonrijp maken te verhalen. Een ontwikkelende partij is echter niet verplicht een dergelijke overeenkomst aan te gaan. Het resultaat was dat ontwikkelaars die niet afhankelijk waren van medewerking van de gemeente, als *free rider* konden profiteren van de aangelegde voorzieningen zonder daarvoor de kosten te dragen. Een bekend voorbeeld van een *free rider* kennen we uit de casus Oostveen-De Bruijn in de Vinex-wijk Leidsche Rijn in Utrecht (Needham e.a. 2000). De wetgever wilde een wettelijke basis voor kostenverhaal creëren, waardoor er naast het reeds bestaande privaatrechtelijk instrumentarium een goed werkend publiekrechtelijk instrumentarium zou bestaan. Hierdoor zouden gemeenten minder gebruik hoeven te maken van de onpraktische baatbelasting en konden zij het *free-rider*probleem aanpakken. Ook zou de nieuwe wet een oplossing moeten bieden voor de problematiek van de onverschuldigde betalingen. Dit zijn kosten die gemeenten proberen te verhalen, maar die de ontwikkelende partij niet hoeft te vergoeden, omdat zij hier wettelijk niet toe verplicht is. Zo kon planshade lange tijd niet op ontwikkelaars worden verhaald.

In de wetsgeschiedenis van het exploitatieplan (dat aanvankelijk nog exploitatievergunning heette) is op een gegeven moment gekozen voor een brede variant in plaats van een smalle (Van den Brand 2003; Groetelaers 2004). Dit betekent dat gemeenten niet alleen verplicht zijn om kosten te verhalen, maar ook locatie-eisen mogen stellen aan bijvoorbeeld openbare ruimte en de woningbouwcategorieën sociale koop, sociale huur en particulier opdrachtgeverschap mogen hanteren.

Het privaatrechtelijke spoor wordt in de Wro geregeld in artikel 6.24. Het college van B&W kan volgens dit artikel een overeenkomst met een marktpartij sluiten voor een financiële bijdrage aan de grondexploitatie of aan ruimtelijke ontwikkelingen. Een privaatrechtelijke overeenkomst over de kostenverdeling, gesloten voordat er een planologische maatregel is genomen (zoals een bestemmingsplan) wordt een *anterieure overeenkomst* genoemd. Omdat de afspraken niet alleen over kosten hoeven te gaan die in het betreffende

plangebied zelf worden gemaakt (de 'ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen ook elders plaatsvinden), biedt de anterieure overeenkomst mogelijkheden voor bovenplanse kostenposten.³ Hiervoor zal dan wel een basis moeten liggen in een (gemeentelijke) structuurvisie.

Als het de gemeente niet lukt om via het privaatrechterlijke spoor tot kostenverhaal te komen (of als zij er bewust voor kiest dit spoor niet te gebruiken), dan moet de gemeente via de publiekrechtelijke weg de kosten verhalen door een exploitatieplan op te stellen (artikel 6.12 Wro). (De gemeente kan de kosten via privaatrechtelijke weg verhalen door een anterieure overeenkomst te sluiten, zelf de gronden te verwerven of een PPS-constructie te gebruiken.) Alhoewel de wet 'neutraal' is in de keuze voor een privaatrechtelijke weg of het publiekrechtelijke exploitatieplan, heeft de regering bij de parlementaire behandeling de voorkeur uitgesproken om het kostenverhaal in eerste instantie via het privaatrechtelijke spoor te regelen (Van Buuren e.a. 2008: 205): het exploitatieplan geldt als 'stok achter de deur'.

De verplichting tot kostenverhaal is gekoppeld aan een vier-tal Wro-besluiten: het vaststellen van een bestemmingsplan, een wijzigingsplan, een projectbesluit of een beheersverordening. Deze besluiten moeten wel betrekking hebben op bouwvergunningplichtige bouwwerken; wanneer een plan alleen aanlegvergunningplichtige activiteiten bevat of ontwikkelingen uitsluit, dan is kostenverhaal niet verplicht en publiekrechtelijk ook niet mogelijk. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (artikel 6.2.1 Bro) is een lijst opgenomen met bouwplannen die aan de grondexploitatie regels voldoen. De lijst met bouwplannen laat zien dat kostenverhaal al snel verplicht is. De verplichting geldt bij de bouw (of toevoeging) van ten minste één woning of een ander 'hoofgebouw'. Daarnaast gelden de grondexploitatie regels bij de uitbreiding van bestaande gebouwen met meer dan 1.000 m² en bij de bouw van kassen van minimaal 1.000 m². Bij gebouwen die geschikt worden gemaakt als woning, is kostenverhaal verplicht als er minstens tien woningen worden gerealiseerd. Denk aan de transformatie van een kantoorgebouw in een appartementencomplex. Wanneer bij functieverandering de nieuwe functie geen wonen is maar detailhandel, horeca, dienstverlening of kantoor, dan is kostenverhaal verplicht vanaf 1.000 m².

Niet alle kosten kunnen op de ontwikkelaar worden verhaald. In het Bro is een beperkende lijst opgenomen met kostensoorten die de gemeente wel kan verhalen (artikel 6.2.3 en artikel 6.2.4 Bro). Het gaat om kosten voor de grond, eventuele sloop van opstallen, het verrichten van onderzoek, het opstellen van plannen en betaling van planschade. Verder kan de gemeente kosten verrekenen voor het aanleggen van (nuts)voorzieningen en voor het compenseren van verlies aan natuurwaarden. Anders dan bij de anterieure overeenkomst kunnen gemeenten geen financiële bijdrage afdwingen voor andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Kostenverhaal is verplicht. Daarnaast kunnen gemeenten desgewenst bepaalde locatie-eisen stellen aan werkzaamheden voor het bouwrijp maken en aanleggen van nutsvoorzieningen (artikel 6.13 lid 2 Wro). Nieuw is dat een gemeente met het exploitatieplan nu ook publiekrechtelijk het aantal en de situering van sociale woningen (huur en/of koop) en kavels voor particulier opdrachtgeverschap

kan vastleggen (artikel 6.2.10 Bro). Als de gemeente deze mogelijkheid in het exploitatieplan wil benutten, dan moet het bestemmingsplan hiervoor een basis bieden door bebouwingspercentages te vermelden (Van Buuren e.a. 2008: 216).

Na het vaststellen van een Wro-besluit zoals het bestemmingsplan en het daaraan gekoppelde exploitatieplan is het nog steeds mogelijk om de exploitatiekosten privaatrechtelijk te regelen via een *posterieure overeenkomst*. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn als de grond na vaststelling van het exploitatieplan wordt verkocht aan een (private) eigenaar die nog wel behoefte heeft om op een aantal punten te onderhandelen.⁴ In deze overeenkomst kan veel minder worden geregeld dan in een anterieure overeenkomst: posterieur kan er niet méér worden afgesproken dan wat in het exploitatieplan staat. Wel kunnen de onderwerpen verder worden uitgewerkt (artikel 6.23 lid 3 Wro).

In de paragrafen hieronder worden de verschillende uitvoeringsdoelen behandeld, samen met de indicatoren en de informatievoorziening. Een nulmeting is niet zinvol omdat er onder de oude Wro weinig werd geregeld voor de grondexploitatie. Ook is het praktisch niet goed mogelijk omdat er weinig data beschikbaar zijn en omdat het karakter van dit onderdeel geen nulmeting toelaat. (Met nulmeting bedoelen we een overzicht van het aantal private exploitatieovereenkomsten en van de inhoud hiervan, of een overzicht van hoe de baatbelasting wordt gebruikt.)

We bespreken de volgende doelen, die ook in de memorie van toelichting worden genoemd (zie ook Santing 2008)⁵:

- zorgen dat de exploitant de kosten van de bouwlocatie betaalt (paragraaf 3.2);
- voorkomen dat grondeigenaren zich als free riders gaan gedragen (paragraaf 3.3);
- voorkomen dat procedures lang duren vanwege ingewikkelde onderhandelingen (paragraaf 3.4);
- (het aantal verhaalmogelijkheden uitbreiden) en locatie-eisen stellen (paragraaf 3.5)⁶;
- de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroten (paragraaf 3.6).

3.2 De exploitant betaalt

Dankzij de nieuwe Wro en de daarin opgenomen afdeling grondexploitatie is het mogelijk kosten langs publiekrechtelijke weg te verhalen. Hiermee is een belangrijk doel bereikt; via de publiekrechtelijke weg zou het immers altijd mogelijk moeten zijn de kosten te verhalen. Het publiekrechtelijk kostenverhaal fungeert ook als stok achter de deur bij het anterieure spoor. De vraag is echter in hoeverre gemeenten de kosten in de praktijk zullen verhalen en in hoeverre zij gebruikmaken van het publiekrechtelijke spoor. Uit de wetsgeschiedenis en vooral uit de parlementaire behandeling van de wet blijkt dat het privaatrechtelijke spoor nog altijd de voorkeur geniet boven het publiekrechtelijke.⁷ Dit onderscheid vormt de tweede indicator bij dit uitvoeringsdoel.

3.2.1 Indicator: kostensoorten en omvang kostenverhaal

Sinds de afdeling grondexploitatie in de wet is opgenomen, is duidelijk wat de minimale verhaalmogelijkheden zijn. De afdeling grondexploitatie bevat namelijk een kostensoortenlijst die bepaalt welke kosten in het exploitatieplan kunnen worden verhaald. Middels casussen zal nader worden onderzocht in hoeverre de kostensoortenlijst ook binnen het privaatrechtelijke spoor maatgevend is.

Daarnaast wordt gekeken in hoeverre gemeenten gebruik maken van bovenplans kostenverhaal en in hoeverre zij zich hierin laten leiden door de structuurvisie. Bovenplans kostenverhaal is het kostenverhaal bij 'ruimtelijke ontwikkelingen' zoals bovenplans groen, en moet in de structuurvisie worden voorzien.

Tot slot moeten de casussen antwoord bieden op de vraag in hoeverre gemeenten de verschillende kosten daadwerkelijk kunnen verhalen op de ontwikkelende partijen. Op dit punt bestaat een duidelijk verschil tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties. Bij binnenstedelijke locaties heeft de grond van de exploitant een hogere inbrengwaarde en zijn de sloopkosten hoger (Buitelaar e.a. 2008). Kostenverhaal wordt gemaximeerd door de grondopbrengsten en dus lijkt (volledig) verhaal moeilijker dan op uitbreidingslocaties.

3.2.2 Indicator: privaatrechtelijk versus publiekrechtelijk spoor

We kijken in hoeverre gemeenten bij het exploitatieplan kiezen voor het privaatrechtelijke anterieure spoor en in hoeverre zij het publiekrechtelijke spoor benutten.⁸ Om deze vraag te beantwoorden is een ingewikkelde methode van dataverzameling nodig. De gemeente is verplicht kosten te verhalen, telkens wanneer zij een nieuw bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit of een nieuwe beheersverordening vaststelt met daarin een bouwtitel die aan de eerder genoemde minimale eisen voldoet.

Het bestemmingsplan en het projectbesluit moeten worden gepubliceerd in de Staatscourant (artikel 3.8 en 3.11 Wro). Dit geldt niet voor het wijzigingsplan en ook niet voor de beheersverordening. Daarnaast zullen de exploitatieregels zelden van toepassing zijn op de beheersverordening, omdat deze betrekking heeft op gebieden waarin geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. We laten het wijzigingsplan en de beheersverordening dan ook buiten beschouwing.

In de Wro staat niets over de publicatie van exploitatieplannen in de Staatscourant. Maar artikel 6.12 lid 4 Wro stelt dat het exploitatieplan gelijktijdig wordt vastgesteld en bekendgemaakt met het planologische besluit waaraan het is gekoppeld. Afgaand op Van Buuren e.a. (2008: 224) mogen we ervan uitgaan dat het exploitatieplan, net als het bestemmingsplan en het projectbesluit, wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Dan weten we voor welk deel van de planologische besluiten een exploitatieplan is gemaakt.⁹ Voor alle andere besluiten geldt dat kostenverhaal of anders is geregeld of dat er geen sprake is van een bouwtitel (zoals bedoeld in artikel 6.2.1 Bro).

De Staatscourant biedt ons inzicht in het aantal exploitatieplannen, maar daarmee weten we nog niets over het gebied waarop die plannen betrekking hebben. Het Kadaster biedt die informatie wel, zij het in beperkte mate. Het vermeldt namelijk per perceel of een exploitatieplan aanwezig is, maar niet of dit plan geldt voor het gehele perceel of voor een deel ervan; ook geeft het Kadaster niet aan om welk plan het

gaat. Het exploitatieplan valt overigens onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb); als de gemeente een exploitatieplan vaststelt, dan geldt dit immers als een publiekrechtelijke beperking op het perceelgebruik.¹⁰

Maar nu weten we nog steeds alleen iets over het aantal exploitatieplannen en de oppervlakte die zij bestrijken. Door twee steekproeven te nemen, proberen we meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen enerzijds kostenverhaal via een exploitatieplan (publiekrechtelijk) en anderzijds privaatrechtelijk kostenverhaal.

Op basis van een eerste (voldoende grote) steekproef uit alle projectbesluiten en bestemmingsplannen waarvoor geen exploitatieplan is vastgesteld, kunnen we inschatten bij hoeveel besluiten kostenverhaal anders is geregeld en hoeveel besluiten geen betrekking hadden op bouwvergunningplichtige activiteiten.

Een tweede steekproef wordt getrokken uit alle bestemmingsplannen en projectbesluiten waarvoor wel een exploitatieplan is gemaakt. Bij deze steekproef kijken we naar het aantal plannen en besluiten waarvan de exploitatiekosten volledig via het exploitatieplan, en naar de plannen waar maar een deel van de kosten zo worden verhaald.

Tot slot onderzoeken we een aantal casussen om te achterhalen welke factoren in de uiteindelijke totstandkoming van het anterieure kostenverhaal dan wel het exploitatieplan een rol hebben gespeeld.

3.3 Free riders voorkomen

Met de wettelijke basis voor kostenverhaal streeft de rijksoverheid er ook naar *free riding* te voorkomen. Volgens de Nota Grondbeleid (VROM 2001: 58) vormen *free riders* op nationale schaal slechts een klein deel (zo'n 5 procent) van de grondeigenaren bij uitleglocaties. In afzonderlijke situaties kunnen zij echter wel een serieus probleem zijn, doordat ze de ontwikkeling van bepaalde projecten kunnen frustreren. Nog steeds kan een enkeling het compromis tussen private en publieke partijen lastig maken waar het gaat om de hoogte van de te verhalen kosten.¹¹

3.3.1 Indicator: beroepsprocedures

Door beroepsprocedures te bestuderen, proberen we te achterhalen in hoeverre partijen kostenverhaal trachten te ontduiken. Ook voeren we gesprekken met belanghebbenden om erachter te komen in hoeverre het nieuwe instrumentarium nog mogelijkheden biedt voor *free riding*.

3.4 Voorkomen van langdurige procedures als gevolg van ingewikkelde onderhandelingen

Door de publiekrechtelijke 'stok achter de deur' zouden procedures sneller en de onderhandelingen soepeler moeten verlopen. Ontwikkelende partijen die niet minnelijk en privaatrechtelijk tot een vergelijk willen komen, kunnen door de gemeente onder druk worden gezet met een publiekrechtelijk exploitatieplan.

3.4.1 Indicator: duur en aard traject voorafgaand aan bestemmingsplanprocedure

Het heeft geen zin om bij dit doel van de wet te kijken naar de duur van de bestemmingsplanprocedure (de tijd tussen het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan en het vaststellen ervan door de gemeenteraad). Immers, het onderhandelingstraject speelt zich hoofdzakelijk vóór die tijd af. Daarom zullen we via casussen achterhalen of belanghebbenden een verlichting en een versnelling van het onderhandelingstraject ten opzichte van de oude praktijk ervaren.

3.4.2 Indicator: beroepsprocedures

Een keerzijde van de afdeling grondexploitatie is het grotere aantal mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen het bestemmingsplan, vooral als dit vergezeld gaat van een exploitatieplan. Dit gekoppeld aan de onwennigheid bij gemeenten kan het aantal beroepsprocedures doen toenemen. We zullen daarom kijken naar de relatie tussen kostenverhaal en beroep.

In de tweede plaats was het grondbeleid niet transparant voor de aangeslagen exploitanten. Zo werden er (per woning) bijdragen gevraagd voor gemeentelijke fondsen, terwijl de relatie met de door de gemeente gemaakte kosten niet bestond of niet duidelijk was. Met de afdeling grondexploitatie moeten alle verhaalde kosten worden verantwoord. De transparantie voor de exploitanten is met invoering van de wet gewaarborgd. Om die reden wordt dit doel niet geëvalueerd.

3.5 Het stellen van locatie-eisen

De afdeling grondexploitatie biedt de mogelijkheid om kosten te verhalen en maakt het daarnaast mogelijk om in exploitatieplannen gedetailleerd vast te leggen hoeveel ruimte er beschikbaar is voor sociale huur- en koopwoningen en hoeveel voor particulier opdrachtgeverschap. Ook biedt de afdeling grondexploitatie de optie om nadere kwaliteitseisen te stellen aan het bouwrijp maken en inrichten van de openbare ruimte en aan het aanbrengen van nutsvoorzieningen (Van den Brand e.a. 2008: 128).

3.5.1 Indicator: gebruik van locatie-eisen

Met de wet zijn de mogelijkheden tot het stellen van locatie-eisen uitgebreid. We kijken in hoeverre er in de praktijk ook echt gebruik wordt gemaakt van deze optie. Een steekproef uit exploitatieplannen en overeenkomsten (voor zover toegankelijk) moet hier duidelijkheid in verschaffen.

3.6 Vergroten van de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid

We kunnen twee groepen aanwijzen waarvoor het grondbeleid in het verleden niet transparant was. In de eerste plaats is dat het publiek. Onder de oude WRO bestond er onduidelijkheid over het privaatrechtelijk handelen van gemeenten bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten. In de afdeling grondexploitatie (uitgewerkt in het Bro) wordt hierover duidelijkheid verschaft door het opnemen van de kostensoortenlijst. Hierdoor is voor iedereen helder welke kosten een gemeente minimaal kan en moet verhalen. Deze kostensoortenlijst vormt – in combinatie met het publiekrechtelijke exploitatieplan – de basis voor een in beginsel transparant grondbeleid. Tegenstrijdig met de wens tot transparantie is de voorkeur voor de privaatrechtelijke weg, zoals deze is uitgesproken bij de parlementaire behandeling (zie het eerste uitvoeringsdoel, paragraaf 3.2). Gelet op de onderhandelingspositie van gemeenten is het echter zeer de vraag of volledige transparantie bij het sluiten van een exploitatieovereenkomst wenselijk en bedoeld is.

Overzicht van doelen en indicatoren – grondexploitatie

Doel	Indicator	Gegevens	Nulmeting	
De exploitant betaalt (zie § 3.2)	Kostensoorten en omvang kostenverhaal	Vergelijking tussen wettelijke kostensoortenlijst en privaatrechtelijke overeenkomsten <i>Bron: steekproef exploitatieovereenkomsten</i>		
		Gebruik mogelijkheden boveplans kostenverhaal <i>Bron: casusonderzoek</i>		
		Daadwerkelijk kunnen verhalen van de kosten op de ontwikkelende partijen <i>Bron: casusonderzoek</i>		
	Gebruik privaatrecht versus publiekrecht	Bestemmingsplannen met (publiek) exploitatieplan <i>Bron: Staatscourant</i>		
		Omvang exploitatieplannen (% van gemeentelijk grondgebied) <i>Bron: Kadaster (Wkpb)</i>		
		Aantal bestemmingsplannen en projectbesluiten zonder exploitatieplan, maar wel met (privaatrechtelijke) overeenkomst of zonder bouwtitel <i>Bron: steekproef</i>		
		Bestemmingsplannen met (publiek) exploitatieplan; aandeel alleen exploitatieplan en aandeel zowel exploitatieplan als private overeenkomst <i>Bron: steekproef</i>		
	Factoren die keuze voor publiek of privaat exploitatieverhaal bepalen <i>Bron: casusonderzoek</i>			
Free riders voorkomen (zie § 3.3)	Beroepsprocedures	Aantal beroepsprocedures en redenen hiervoor <i>Bron: Raad van State</i>		
Voorkomen van langdurige procedures als gevolg van ingewikkelde onderhandelingen (zie § 3.4)	Duur en aard traject voorafgaand aan bestemmingsplanprocedure	Ervaring van belanghebbenden met gebruik afdeling Grondexploitatie <i>Bron: casusonderzoek</i>		
	Beroepsprocedures	Beroepsprocedures tegen exploitatieplan <i>Bron: Raad van State</i>		
Het stellen van locatie-eisen (zie § 3.5)	Gebruik van locatie-eisen	Opname van eisen ten aanzien van aantal sociale huurwoningen, sociale koopwoningen, particulier opdrachtgeverschap en vastleggen van nadere kwaliteitseisen aan bouwrijp maken, inrichten van de openbare ruimte en aanbrengen van nutsvoorzieningen <i>Bron: steekproef exploitatieplannen en private overeenkomsten. Middels casusonderzoek motieven achterhalen</i>		

Noten

- 1) Tweede Kamer 2004/2005. Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie. Memorie van toelichting. 30218, nr. 3, p. 2.
- 2) PPS staat voor Publiek-Private Samenwerking.
- 3) Bovenplanse kosten zijn kosten die verband houden met het plangebied, maar die daar ruimtelijk gezien niet binnen vallen.
- 4) Een voorwaarde is dan wel dat er geen gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd.
- 5) Een ander doel dat in de memorie wordt genoemd, maar dat wij in dit rapport niet zullen evalueren, is om de concurrentie tussen bouwplannen te bevorderen. Om dit doel te bereiken zullen andere maatregelen worden ingezet dan de nieuwe Wro in het algemeen en de afdeling grondexploitatie in het bijzonder. Zie ook Kamerstukken II 2004/2005, 27891, nr. 19.
- 6) Het eerste deel staat tussen haakjes omdat uitbreiding van het aantal verhaalmogelijkheden logischerwijs al in paragraaf 3.2 aan de orde komt.
- 7) Als het wetsvoorstel van de exploitatieheffing niet was afgeschoten door de Raad van State, dan had de voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor ook expliciet zo in de wet gestaan (Groetelaers 2004).
- 8) Kostenverhaal hoeft niet volledig via publiekrechtelijke weg te verlopen. Na vaststelling van het exploitatieplan kan de gemeente de kosten verhalen via de posterieure overeenkomst (privaatrecht) of via de bouwvergunning (publiekrecht).
- 9) Binnen één plan kunnen wel verschillende exploitatievormen voorkomen.
- 10) Vergelijk met Segeren (2007: 75) voor een soortgelijk overzicht wat betreft het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).
- 11) NB: exploitatieplannen en -overeenkomsten hebben alleen betrekking op partijen die binnen het exploitatiegebied iets ontwikkelen. Partijen die niets ontwikkelen, kunnen ook van ontwikkelingen profiteren, maar hoeven niet aan de exploitatiekosten bij te dragen op grond van de afdeling grondexploitatie. De baatbelasting blijft echter gewoon bestaan, zodat specifieke kosten wel kunnen worden verrekend met niet-ontwikkende partijen. Baatbelasting wordt bijvoorbeeld opgelegd aan bewoners van het buitengebied als zij riolering aanleggen.

Aanpassing provinciaal instrumentarium

4

4.1 Veranderingen in het stelsel

Met de invoering van de nieuwe Wro verandert er veel voor provincies. De provincie beschikt niet langer over het streekplan, de concrete beleidsbeslissing en de bevoegdheid om goedkeuring aan het bestemmingsplan te verlenen, maar heeft daar de volgende instrumenten voor teruggekregen: de structuurvisie, de provinciale verordening, het inpassingsplan en het projectbesluit. De proactieve aanwijzingsbevoegdheid is gebleven en daarnaast mag de provincie een ‘reactieve’ aanwijzing geven wanneer dat in haar belang is (artikel 3.8 lid 6 Wro).

Provincies worden geacht zo veel mogelijk te anticiperen en zo min mogelijk te reageren. De provinciale verordening is in het leven geroepen om doelen van tevoren te articuleren en te verankeren. Gemeenten weten dan waar hun bestemmingsplannen aan moeten voldoen. De wetgever wil met de nieuwe Wro bereiken dat provincies zo veel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde (juridische) instrumenten, duidelijk maken in hoeverre beleid doorwerkt naar gemeenten. Behalve van de verordening, die algemeen van aard is, kan een provincie in specifieke gevallen gebruikmaken van haar bevoegdheid om proactief aanwijzingen te geven ten aanzien van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Voorwaarde is wel dat die aanwijzingen het provinciale belang dienen en een goede ruimtelijke ordening ten goede komen (artikel 4.2 lid 1 Wro).

Naast deze ‘proactieve’ aanwijzingsbevoegdheid heeft de provincie ook nog de mogelijkheid om achteraf – reactief – een aanwijzing te geven ten aanzien van (een deel van) een bestemmingsplan (artikel 3.8 lid 6 Wro). Dit kan alleen wanneer provincies eerder een zogenoemde ‘zienswijze’ hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan of het ontwerpprojectbesluit (Van Buuren e.a. 2008: 104). Bij de behandeling van de Invoeringswet Wro in de Eerste Kamer, heeft de minister van VROM benadrukt dat deze aanwijzing slechts mag worden gebruikt als *ultimum remedium*. Daarin verschilt de reactieve aanwijzing van het goedkeuringsbesluit uit de oude WRO. Een provincie heeft weliswaar de mogelijkheid om gemeenten achteraf bij te sturen via een aanwijzing, maar het doel van de wet blijft om vooraf duidelijkheid te scheppen. Een tweede belangrijke systeemverandering voor provincies (en voor het Rijk) is dat de wetgever heeft gekozen voor het subsidiariteitsprincipe: een probleem dient te worden aan-

gepakt op het ‘juiste’ niveau. In de wet staat dat provincies het instrumentarium van de nieuwe Wro mogen inzetten op voorwaarde dat ‘provinciale belangen dat met het oog op een goede provinciale ordening noodzakelijk maken’ (artikel 4.1 lid 1 Wro wat betreft het stellen van algemene regels, en artikel 4.2 lid 1 Wro wat betreft het geven van een aanwijzing). Wat die provinciale belangen precies zijn, is in de wet niet vastgelegd. Waarschijnlijk zullen de grenzen ervan duidelijker naar voren komen uit de jurisprudentie.¹ In elk geval is een structuurvisie een ‘bij uitstek’ geschikt middel om provinciale belangen bekend te maken (Van Buuren e.a. 2008: 60). Om het subsidiariteitsprincipe toe te passen, biedt de wetgever provincies de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan vast te stellen of een projectbesluit te nemen, al heet het eerstgenoemde dan een ‘inpassingsplan’ (artikel 3.26 Wro). Onder de oude WRO mochten alleen gemeenten plannen vaststellen die voor de burger juridisch bindend waren.

Een derde verandering voor provincies (maar ook voor het Rijk) is dat in de wet een onderscheid is aangebracht tussen normerende, bindende beleidsuitspraken en indicatieve, niet-bindende beleidsvisies. Hiermee verandert de positie van het streekplan. Onder de oude WRO bevatte dit plan zowel de visie van de provincie op de ruimtelijke ontwikkelingen als de normerende onderdelen die gemeenten in hun bestemmingsplannen moesten overnemen (de ‘concrete beleidsbeslissingen’). Het streekplan bevatte dus (voor de gemeente en de burger) bindende onderdelen en moest daarom worden vastgesteld via een zware en langdurige procedure (memorie van toelichting, pagina 9).

Waar in het streekplan nog concrete beleidsbeslissingen konden staan die overgenomen dienden te worden in bestemmingsplannen, is de structuurvisie uit de nieuwe Wro alleen voor de provincie zelf bindend; de visie bevat geen onderdelen die gemeenten in hun bestemmingsplan moeten opnemen. De wet beoogt hierdoor een scherpere scheiding tussen normstelling en visievorming te bewerkstelligen (zie ook hoofdstuk 1).

Kortom: het subsidiariteitsprincipe, de proactiviteit van het provinciaal beleid en de scheiding tussen normstelling en visievorming zijn de drie belangrijkste uitvoeringsdoelen die de Wro voor de provincies stelt.

4.2 Provinciaal wat moet

Zaken die van provinciaal belang worden geacht, moeten ook op provinciaal kunnen worden geregeld. We zullen bekijken hoe in alle provincies met subsidiariteit wordt omgegaan, met andere woorden: hoe het in de wet nog niet gedefinieerde begrip 'provinciaal belang' in de praktijk wordt ingevuld. In de evaluatie brengen we in beeld hoe provinciale belangen voor verschillende beleidsterreinen worden gedefinieerd en op welke wijze de provincie die belangen behartigt. In principe bepaalt de provincie zelf wat het provinciaal belang is (Van Buuren e.a. 2008: 18-19).

4.2.1 Indicator: borging van provinciale belangen

Provincies definiëren zelf wat in hun belang is en brengen deze beleidsinhoudelijke keuzes onder woorden in de structuurvisie. Welke belangen provincies behartigen met behulp van het Wro-instrumentarium en hoe zij dat doen, kunnen we nagaan door de verschillende typen structuurvisies (met name de uitvoeringsparagraaf), verordeningen, aanwijzingen, inpassingsplannen en projectbesluiten kwantitatief en kwalitatief te analyseren. Met andere woorden: we kijken hoe vaak de verschillende instrumenten worden gebruikt en welke ruimtelijke belangen erin worden verankerd. Hierbij besteden we ruim aandacht aan de verschillen tussen provincies. Door aanvullende gesprekken met belanghebbers te voeren, proberen we meer inzicht te krijgen in de overwegingen die provincies bij het gebruik van het instrumentarium hanteren. Ook kijken we naar de relatie tussen dit instrumentarium en andere middelen dan het publiekrecht, zoals bestuurlijke afspraken; die zijn vaak zeer belangrijk voor de borging van ruimtelijke belangen (Nijmeijer 2008a). Ook hier zal aandacht zijn voor de verschillen tussen provincies. Zo lijkt Limburg op dit moment zo veel mogelijk te willen regelen via bestuurlijke overeenkomsten, in plaats van via provinciale verordeningen.

4.2.2 Nulmeting

Op dit onderdeel vindt geen nulmeting plaats. Het doel van de wet om elk bestuursniveau zijn eigen belang te laten behartigen, verwijst niet per definitie terug naar de praktijk onder de oude wet – daar waar een doel als 'snellere procedures' dat wel doet. Daarnaast waren belangen onder de oude wet minder strikt gescheiden en daarom kunnen belangconflicten minder goed boven tafel worden gehaald. Als Gedeputeerde Staten een plan afkeuren, dan kon dit betekenen dat het plan in strijd was met het provinciale belang, maar ook dat het van onvoldoende kwaliteit was.

4.3 Proactiviteit op provinciaal niveau

Zoals gezegd streeft de wetgever ernaar dat provincies ten aanzien van hun normstelling meer vooruit gaan plannen en minder reactief zullen zijn. De provinciale verordening en, in mindere mate, de proactieve aanwijzing zijn instrumenten waarmee de provincie op gemeentelijk handelen kan *anticiperen*; met een reactieve aanwijzing kan zij op die handelingen *reageren*. Het inpassingsplan en het projectbesluit tot slot zijn instrumenten waarmee de provincie *zelf* (actief) kan *handelen*. Toch kunnen ook die reactief worden ingezet; dit gebeurt als een gemeente tegen

de zin van de provincie niets doet of als zij iets doet wat de provincie als onwenselijk beschouwt.

4.3.1 Indicator: proactief versus reactief

Wat regelt een provincie vooraf en wat wordt nog achteraf geregeld? In dit onderdeel bekijken we hoe het gebruik van reactieve aanwijzingen zich verhoudt tot de inzet van proactieve aanwijzingen, verordeningen, inpassingsplannen en projectbesluiten. We zullen nagaan hoe vaak deze instrumenten worden ingezet. In het begin waren enkele provincies niet van plan om een verordening te maken, maar het instrument lijkt aan populariteit te winnen (Kamphorst e.a. 2008). Dit komt voor een belangrijk deel doordat de AMvB Ruimte dit naar alle waarschijnlijkheid wil verplichten.² Ook zal worden gekeken hoe vaak provincies zienswijzen indienen. Voordat zij een reactieve aanwijzing geven, moeten provincies immers altijd hun zienswijze op het ontwerp-inpassingsplan of ontwerp-projectbesluit indienen. Een zienswijze kan de toepassing van een reactieve aanwijzing namelijk overbodig maken. Hoeveel aanwijzingen provincies geven zal vanaf begin 2010 te achterhalen zijn via RO-online. Tot die tijd kan informatie over de aanwijzingen worden verkregen via het IVRI (IVRI staat voor Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten). Ook de zienswijzen zullen op die manier worden verzameld. Met behulp van diepte-interviews zullen we een beter beeld krijgen van de afwegingen die provincies kunnen hantieren om te bepalen of zij proactief dan wel reactief zullen handelen.

4.3.2 Indicator: mate van selectiviteit en sturing

Het doel van proactieve ordening heeft mogelijk een neven-effect. Bij de provincie ligt de nadruk op provinciale belangen en de proactieve borging. Daardoor zou het ruimtelijk beleid van de provincie enerzijds selectief en anderzijds directief kunnen worden. Een selectieve strategie houdt in dat de provincie meer nadruk legt op bepaalde thema's of gebieden in haar structuurvisie dan wel verordening; bij een directieve strategie staat een vergaande mate van sturing door de provincie centraal.

Om de mate van selectiviteit en sturing te bepalen, wordt de Wro-praktijk van de verschillende provincies tegen elkaar afgezet. Zo kunnen we een beeld krijgen van hoe de provincies onder de Wro onderling verschillen qua werkwijze. Het gaat hier om een kwalitatieve analyse van verordeningen en van uitvoeringsparagrafen die bij de structuurvisies horen. De preciezere aanpak wordt later tijdens het onderzoek uitgewerkt als we meer helderheid hebben over de inhoud van de verordeningen. In elk geval proberen we in de analyse antwoord te vinden op de vraag in hoeverre de verordening ook zal worden gebruikt om, naast inhoudelijke normen voor het grondgebruik, kwaliteitseisen vast te stellen voor het toelichten en motiveren van bestemmingsplannen, vergelijkbaar met de 'oude' provinciale praktijk waarbij bestemmingsplannen behalve aan het streekplan ook aan nota's planbeoordeling werden getoetst.

4.3.3 Nulmeting

Het heeft geen zin om te kijken of de provincies onder de oude wet al dan niet proactief handelden bij het goedkeuren (of afkeuren) van bestemmingsplannen; de handwijze van de provincies was per definitie reactief, omdat zij goed-

keuring moesten verlenen (of onthouden) aan een bestemmingsplan dat al door de gemeenteraad was vastgesteld. Ook de mate van selectiviteit en directiviteit is moeilijk te vergelijken met die van de instrumenten onder de oude WRO.

4.4 Scheiding visievorming en normstelling

Volgens artikel 2.2 lid 1 Wro moeten provincies een algemene structuurvisie maken voor het hele grondgebied. Deze structuurvisie beschrijft op ‘hoofdlijnen (...) de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid’. Aan de vorm van de structuurvisie worden geen nadere eisen gesteld, behalve dat de visie een beschrijving moet geven van ontwikkeling en beleid en daarnaast een uitvoeringsparagraaf moet bevatten. In die paragraaf moet staan hoe ‘(...) Provinciale Staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken’. Het staat de provincies vrij om naast de algemene – verplichte – structuurvisie aparte (sectorale) structuurvisies voor deelonderwerpen te maken; ook deze visies moeten een uitvoeringsparagraaf bevatten. Via andere wegen kunnen provincies hun belangen juridisch bindend verankeren. Zij kunnen dit doen door middel van verordeningen, inpassingsplannen, projectbesluiten en aanwijzingen. Dit wil niet zeggen dat structuurvisies helemaal geen juridische werking hebben. Ze zouden belangrijk kunnen worden als de provincies bij het gebruik van aanwijzingen, verordeningen, inpassingsplannen en projectbesluiten het provinciale belang willen onderbouwen. Bovendien vormt de structuurvisie een middel om convenanten te sluiten, omdat zij duidelijkheid schept over de ruimtelijke doelstellingen van de provincie.

Het doel om visie en normstelling te scheiden, is met de introductie van de wet *de facto* al bereikt. Het opnemen van juridisch bindende elementen in een structuurvisie is onwettig.³ Wel kunnen we kijken wat er gebeurt met de aard van de structuurvisie, als die wordt gekoppeld aan instrumenten die directe rechtsgevolgen hebben.

4.4.1 Indicator: specificiteit structuurvisies

Er zijn instrumenten die hun werking en hun rechtsgevolg voor een deel ontleen aan de structuurvisie. Zo kent het voorkeursrecht (in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten), dat nu ook door Rijk en provincies mag worden gevestigd, de structuurvisie als vestigingsgrondslag. Ook de reactieve aanwijzing kan de structuurvisie als basis hebben. En tot slot is daar de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van de grondexploitatie (bovenplanse kosten), die in de structuurvisie geïdentificeerd moeten worden. De vraag is in hoeverre provincies bij hun structuurvisie rekening houden met deze mogelijkheden. En wat betekent dat voor het strategische karakter van de structuurvisie?

Er bestaat ook een verband tussen de structuurvisie en de verordening of de bestuurlijke afspraken. Of deze instrumenten rechtsgevolgen hebben, is niet afhankelijk van de structuurvisie (in dit opzicht verschillen de verordening en de bestuurlijke afspraken van het voorkeursrecht, de reactieve aanwijzing en de bovenplanse kosten). Wel kan het juridische karakter van de verordening en de bestuurlijke afspraken gevolgen hebben voor de aard van de structuur-

visie. Zo zouden structuurvisies in provincies die veel via de verordening regelen, specifiekere kunnen zijn dan de visies in provincies die de verordening slechts selectief gebruiken.

4.4.2 Nulmeting

Het heeft geen zin om naar de aard van de streekplannen (WRO) te kijken en die te vergelijken met de structuurvisies (Wro). Onder de WRO was de grens tussen normstelling en visievorming immers nog niet duidelijk geformuleerd en had de provincie het goedkeuringsbesluit tot haar beschikking.

Noten

- 1) NB: dit gaat ook op voor de verhouding tussen Rijk en provincie.
- 2) We baseren ons hier op het derde concept van de AMvB Ruimte (maart 2009). Het is echter de vraag of zo'n getrapte systematiek in juridische zin houdbaar is.
- 3) Het is wel toegestaan om doelen die in een structuurvisie staan vermeld, te vertalen in een provinciale verordening. Maar zelfs wanneer een structuurvisie integraal wordt omgezet in een verordening, blijven het twee aparte documenten met een heel verschillende juridische status.

Overzicht van doelen en indicatoren – provinciaal instrumentarium

Doel	Indicator	Gegevens	Nulmeting
Provinciaal wat moet (zie § 4.2)	Borging van provinciale belangen	Kwantitatieve en kwalitatieve analyse van (de uitvoeringsparagraaf van) structuurvisies, verordeningen, aanwijzingen, inpassingsplannen en projectbesluiten <i>Bron: provincies/interviews</i>	
Proactiviteit op provinciaal niveau (zie § 4.3)	Proactief versus reactief	Relatief gebruik van reactieve aanwijzingen versus gebruik van proactieve aanwijzingen, verordeningen, inpassingsplannen en projectbesluiten. <i>Bron: provincies</i>	
		Aantal provinciale zienswijzen <i>Bron: RO-online (vanaf 2010), daarvoor via Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten (IVRI)</i>	
		Factoren die proactief/reactief handelen bepalen <i>Bron: interviews</i>	
	Mate van selectiviteit en sturing	Kwalitatieve analyse van verordeningen en van uitvoeringsparagrafen die bij de structuurvisies horen <i>Bron: provincies</i>	
Scheiding visievorming en normstelling (zie § 4.4)	Specificiteit structuurvisies	Relatie tussen structuurvisie en andere instrumenten die daarop (deels) zijn gebaseerd <i>Bron: provincies</i>	

Aanpassing nationaal instrumentarium

5

5.1 Veranderingen in het stelsel

Onder de oude WRO was de planologische kernbeslissing het belangrijkste juridisch-planologische instrument op nationaal niveau. Er waren drie soorten pkb's. Ten eerste de structuurschetsen met daarin een visie op ruimtelijke ontwikkelingen op de (middel)lange termijn; de Nota Ruimte is hier een voorbeeld van. Een tweede soort pkb was het structuurschema, dat schetste welke ruimtelijke consequenties het nationale beleid in een bepaalde sector had op de (middel)lange termijn; een voorbeeld hiervan is het Structuurschema Groene Ruimte of het Structuurschema Verkeer en Vervoer. De derde en laatste soort bestond uit integrale plannen voor bepaalde gebieden of projecten, zoals de pkb Waddenzee of de pkb Betuweroute (Van Buuren, Backes en De Gier 1999: 360).

De procedure voor een pkb was omvangrijk, ongeacht de zeer verschillende 'gedaantes' die een pkb kon aannemen. Sinds de invoering van de WRO en BRO in 1985, en door jurisprudentie, kreeg de pkb een groter rechtsgevolg. Met de in 1994 ingestelde Tracéwet werd het zelfs mogelijk om een pkb met een bijzondere status vast te stellen, die in de vervolgbesluitvorming een bindende werking had. Dankzij de toevoeging van artikel 40 WRO in 1994 – de 'NIMBY-wet' – kon de minister van VROM een impasse in de besluitvorming doorbreken door zelf vrijstelling van een bestemmingsplan te verlenen. Tot slot konden sinds 1999 onderdelen van de pkb worden aangemerkt als 'concrete beleidsbeslissing', waardoor ze bindend worden voor andere planfiguren uit de WRO.¹ Ook uitspraken die niet als concrete beleidsbeslissing in de pkb zijn aangemerkt, hebben gevolgen voor lagere overheden bij het vaststellen van hun ruimtelijk beleid. De precieze reikwijdte en de bindende werking van de uitspraken die *niet* als concrete beleidsbeslissing in de pkb waren aangemerkt, is niet eenduidig. We geven als voorbeeld de bouw van 74 recreatiewoningen aan de Wijde Aa in Roelofarendsveen. Aanvankelijk verklaarde de rechter dat de bouw van deze woningen in strijd is met de Nota Ruimte. De Raad van State heeft deze uitspraak echter vernietigd (en daarmee de bouw van recreatiewoningen gelegaliseerd). De Nota Ruimte geeft namelijk aan dat de kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied behouden moeten blijven, maar formuleert deze doelstelling niet in een concrete beleidsbeslissing. De gemeente was dus niet gebonden aan het rijksbeleid, maar diende daar slechts 'rekening' mee

te houden (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) 15 augustus 2007, nr. 200607728/1).

Naast de pkb-procedure bevatte de oude WRO nog enkele artikelen die de minister van VROM de mogelijkheid gaven direct in de ruimtelijke inrichting in te grijpen. Het Rijk kon gemeenten de opdracht geven om een bestemmingsplan op te stellen en kon een 'aanwijzing' geven omtrent de inhoud van het plan (artikel 37 WRO).² In de praktijk heeft de minister nauwelijks gebruikgemaakt van deze optie (zie paragraaf 5.3). Ook kon de minister een goedkeuringsbesluit van de provincie terugdraaien door een vervangingsbesluit te nemen (artikel 29 WRO). Ook dit artikel is in de praktijk weinig gebruikt. Bovendien werd het vervangingsbesluit, als het al werd genomen, meermalen vernietigd door de Raad van State (Van Buuren e.a. 2006: 101).

De veranderingen die de nieuwe Wro met zich meebrengt voor het ruimtelijk beleid van het Rijk, zijn vergelijkbaar met de veranderingen voor de provincies; uitzondering vormt het goedkeuringsbesluit, dat voor provincies grote(re) gevolgen heeft dan voor het Rijk. De wet streeft ernaar om ieder bestuursniveau de instrumenten te geven waarmee het zijn doelen met betrekking tot de ruimtelijke ordening zelf kan verwezenlijken.³ Zo kan het Rijk de ruimtelijke inrichting nu deels directer beïnvloeden. Hier geldt het subsidiariteitsprincipe, dat samengevat kan worden met de ondertitel van de Nota Ruimte: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.

De hierboven beschreven pkb met daarin eventueel concrete beleidsbeslissingen bestaat niet meer onder de nieuwe Wro. Het Rijk krijgt dezelfde instrumenten als de gemeenten en provincies: de structuurvisie om het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen vast te leggen en het inpassingsplan en het projectbesluit om gewenste ontwikkelingen rechtstreeks te regelen.

De bevoegdheid om een inpassingsplan te maken en een projectbesluit te nemen, is niet alleen voorbehouden aan de minister van VROM. Elke minister 'die het aangaat' kan via de Rijkscoördinatieregeling gebruikmaken van deze Wro-instrumenten om sectorale belangen te behartigen (artikel 3.35 Wro).

Net als de provincie kan ook het Rijk algemene regels opstellen (algemene maatregel van bestuur: AMvB) en daarin vastleggen aan welke eisen bestemmingsplannen, beheers-

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Groningen	1					
Friesland	1	1	1	2		
Drenthe	3	1	1			
Overijssel	22	12	3	3	2	4
Flevoland	2	5			1	
Gelderland	10	19	14	11	6	10
Utrecht	3	2	5	1		
Noord-Holland		4	4		2	3
Zuid-Holland		2	4	2	2	4
Zeeland	4	7	1	1	1	
Noord-Brabant					4	4
Limburg		1	1	1	4	1
Nederland	46	54	34	21	22	26

Bron: VROM-Inspectie; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

verordeningen en projectbesluiten moeten voldoen. Waar de provincie deze regels alleen aan gemeenten kan opleggen, kunnen de regels van het Rijk bindend zijn voor zowel gemeenten als provincies.⁴

Ook de proactieve en de reactieve aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk zijn vergelijkbaar met die van de provincie. Om een reactieve aanwijzing te kunnen geven, moet de minister – net als de provincie – eerder in het proces een zienswijze hebben ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of ontwerpprojectbesluit. Het is wederom niet de bedoeling het aan te laten komen op een aanwijzing achteraf; in de eerste plaats dient de minister nationale belangen te waarborgen door ‘proactieve’ interventiebevoegdheden te benutten (Van Buuren e.a. 2008: 48).

Omdat het nieuwe stelsel voor het Rijk grotendeels dezelfde gevolgen heeft als voor de provincie, hanteren wij voor het Rijk deels dezelfde uitvoeringsdoelen: subsidiariteit, proactiviteit van het beleid en scheiding tussen normstelling en visievorming.

5.2 Nationaal wat moet

Zaken die van nationaal belang worden geacht, moeten ook op nationaal niveau kunnen worden geregeld. We zullen bekijken hoe het Rijk het subsidiariteitsprincipe hanteert en hoe het voor verschillende beleidsterreinen het nationaal belang definieert.

5.2.1 Indicator: borging van rijksbelangen

Wat het Rijk van nationaal belang acht, wordt gedefinieerd in structuurvisies. We gaan na welke belangen via welke route worden behartigd, door een kwalitatieve (en kwantitatieve) analyse uit te voeren op de uitvoeringsparagrafen van structuurvisies, AMvB's, bestuurlijke afspraken, eventuele aanwijzingen, inpassingsplannen en projectbesluiten. Daarbij besteden we aandacht aan interdepartementale verschillen. Door aanvullende gesprekken met belanghebbenden te voeren, hopen we meer inzicht te krijgen in de overwe-

gingen die het Rijk hanteert bij het gebruik van het instrumentarium. Ook kijken we of er interbestuurlijke conflicten ontstaan en of er beroepsprocedures worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak, wanneer het Rijk de instrumenten gebruikt in het nationale belang.

5.2.2 Nulmeting

Net als bij het provinciaal niveau zal ook hier geen nulmeting plaatsvinden.

5.3 Proactiviteit op rijksniveau

Net als de provincie zal het Rijk vooraf duidelijk moeten maken wat het wel en niet als gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ziet. Bij de provincie legden wij bij dit uitvoeringsdoel van de wet de nadruk op het actieve versus het reactieve handelen. Ook hier zal worden gekeken wat proactief wordt geregeld via de AMvB Ruimte en in hoeverre de reactieve instrumenten worden ingezet. Een verschil met het hoofdstuk over provinciaal instrumentarium is dat hier wel een gedeeltelijke nulmeting mogelijk is.

5.3.1 Indicator: proactief versus reactief

Wat regelt het Rijk vooraf en wat wordt nog achteraf geregeld? In dit onderdeel bekijken we hoe het gebruik van reactieve aanwijzingen zich verhoudt tot het gebruik van proactieve aanwijzingen, de AMvB Ruimte, inpassingsplannen en projectbesluiten. We zullen nagaan hoe vaak deze instrumenten worden ingezet en wat de relatie is tussen de instrumenten. Ook proberen we antwoord te geven op de vraag in hoeverre de proactieve instrumenten de inzet van reactieve aanwijzingen of reactief ingezette inpassingsplannen overbodig maken (een inpassingsplan wordt reactief ingezet als de gemeente niet doet wat het Rijk wil). Welke basis legt het Rijk voor reactieve aanwijzingen? Ook zal worden gekeken naar de zienswijzen die het Rijk indient. Voordat het een reactieve aanwijzing geeft, moet het Rijk immers altijd zijn zienswijze op het ontwerp inpassingsplan of ontwerpprojectbesluit indienen.

Een zienswijze kan bedoeld zijn om een reactieve aanwijzing te voorkomen. Hoeveel zienswijzen het Rijk indient, wordt bijgehouden door de VROM-Inspectie. Net als bij de reactieve aanwijzingen zal dit aantal dienen als maat voor reactief handelen. Dankzij diepte-interviews kunnen we ons een beter beeld vormen van de overwegingen die het Rijk hanteert bij het indienen van een zienswijze.⁵

5.3.2 Nulmeting

Of een overheid onder de nieuwe wet meer of minder reactief handelt dan onder de oude wet, is voor het Rijk eenvoudiger vast te stellen dan voor de provincies. Het Rijk was immers al voornamelijk proactief, waardoor het systeem van de nieuwe wet makkelijker is te vergelijken met het oude. Zo was de (reactieve) vervangingsbevoegdheid (artikel 29 WRO) optioneel, daar waar goedkeuring door de provincie verplicht was. Er is dan ook slechts incidenteel tot vervanging besloten; tussen 2002 en 2007 zijn slechts vier vervangingsbesluiten genomen. Via de VROM-Inspectie weten we ook hoeveel zienswijzen er zijn ingediend namens het ministerie van VROM⁶ (zie tabel 5.1).

Artikel 37 WRO (de aanwijzing door het Rijk) is in de periode 2002-2007 vijf keer toegepast, alle keren in combinatie met de Luchtvaartwet (artikel 18). Dat was voor de luchthaventerreinen Lelystad, Eindhoven, Rotterdam, Maastricht en Teuge. Vier van deze besluiten zitten nog in de beroepsprocedure waardoor deze aanwijzingen (nog) niet onherroepelijk zijn. Het ministerie heeft in de periode 2002-2007 geen bestemmingsplannen opgesteld op basis van artikel 38 WRO.

De NIMBY-wet (artikel 40 WRO) is slechts één keer toegepast, maar zonder succes. Het gaat hier om de kwestie-Onderbanken. De minister wilde in deze gemeente bomen kappen om de aanlegroute van AWACS-vliegtuigen naar het Duitse vliegveld Geilenkirchen vrij te maken. Het gemeentebestuur van Onderbanken wilde geen medewerking verlenen, waarop de minister in augustus 2005 besloot het plan toch uit te voeren. De gemeente ging hiertegen in beroep. Op 18 juli 2007 deed de Raad van State uitspraak in de beroepsprocedure. Voor dertien van in totaal twintig hectare achtte de Raad de minister onbevoegd de NIMBY-procedure toe te passen, omdat de urgentie van de bomenkap niet was aangetoond. Voor de overige zeven hectare vond de Raad van State dat het besluit van de minister onzorgvuldig was voorbereid en niet deugdelijk was gemotiveerd.

5.4 Scheiding visievorming en normstelling

De scheiding tussen visie en norm zal net als bij het provinciaal instrumentarium niet rechtstreeks worden geëvalueerd. In plaats daarvan bekijken we welk effect normerende instrumenten hebben op de aard van structuurvisies.

5.4.1 Indicator: specificiteit structuurvisies

Er zijn rijksinstrumenten die hun werking en rechtsgevolg voor een deel ontlenen aan de structuurvisie. Net als bij de provincies zijn dat het voorkeursrecht, dat nu ook door het Rijk mag worden gevestigd, de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van de grondexploitatie, en de reactieve aanwijzing.

Er bestaat ook een verband tussen de structuurvisie en de AMvB's of eventuele bestuurlijke afspraken. Gelet op het feit dat structuurvisies uitvoerbaar moeten zijn – ze moeten een uitvoeringsparagraaf bevatten – kunnen de gekozen of te kiezen implementatie-instrumenten de specificiteit van de uitspraken in de structuurvisies beïnvloeden. Om inzicht te krijgen in de mate van specificiteit zullen we naar de verschillende nationale structuurvisies kijken.

5.4.2 Nulmeting

Het heeft geen zin om naar de aard van de oude ruimtelijke nota's te kijken en die te vergelijken met de structuurvisies. Binnen de plan-pkb's is de grens tussen normstelling en visievorming namelijk niet duidelijk gedefinieerd.

Noten

- 1) Bij 'grote projecten van nationaal belang' waren deze beleidsbeslissingen niet alleen bindend voor het ruimtelijke-ordeningsspoor, maar ook voor de overige nadere besluitvorming (art. 39 WRO).
- 2) In het ultieme geval kon de minister zelf een bestemmingsplan vaststellen (artikel 38 WRO).
- 3) Naast de wettelijke planologische instrumenten uit de Wro heeft het Rijk ook andere instrumenten om haar centrale belangen te borgen, te weten communicatie/(ontwerp)advies, financiën en het privaatrechtelijk traject (convenanten).
- 4) Als de regels uit een verordening strijdig zijn met de AmvB, dan prevaleert de regel uit de AmvB (Tweede Kamer 2002/2003: 44).
- 5) In de diepte-interviews met de provincies wordt gekeken hoe selectief respectievelijk directief verordeningen zijn en werden provincies op dit punt met elkaar vergeleken. Bij het Rijk ligt dit moeilijker; er is immers maar één rijksoverheid. Wel kunnen verschillende departementen met elkaar worden vergeleken omtrent hun keuze voor AMvB's. Het is afwachten of er meerdere AMvB's zullen komen.
- 6) Ook andere ministeries kunnen dit doen, maar daar hebben we geen zicht op.

Overzicht van doelen en indicatoren – nationaal instrumentarium

Doel	Indicator	Gegevens	Nulmeting
Provinciaal wat moet (zie § 5.2)	Borging van provinciale belangen	Kwantitatieve en kwalitatieve analyse van (de uitvoeringsparagraaf van) structuurvisies, verordeningen, aanwijzingen, inpassingsplannen en projectbesluiten <i>Bron: provincies/interviews</i>	
Proactiviteit op provinciaal niveau (zie § 5.3)	Proactief versus reactief	Relatief gebruik van reactieve aanwijzingen versus gebruik van proactieve aanwijzingen, verordeningen, inpassingsplannen en projectbesluiten. <i>Bron: provincies</i>	
		Aantal provinciale zienswijzen <i>Bron: RO-online (vanaf 2010), daarvoor via Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten (IVRI)</i>	
		Factoren die proactief/reactief handelen bepalen <i>Bron: interviews</i>	
	Mate van selectiviteit en sturing	Kwalitatieve analyse van verordeningen en van uitvoeringsparagrafen die bij de structuurvisies horen <i>Bron: provincies</i>	
Scheiding visievorming en normstelling (zie § 5.4)	Specificiteit structuurvisies	Relatie tussen structuurvisie en andere instrumenten die daarop (deels) zijn gebaseerd <i>Bron: provincies</i>	

Bijlage 1 Motie Smaling c.s.

Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2007–2008

30 938

Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)

H

MOTIE VAN HET LID SMALING C.S.

Voorgesteld 6 mei 2008

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende

- dat de invoering van de Wet ruimtelijke ordening een forse taakverschuiving laat zien, met name op provinciaal niveau,
- dat in de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening een uitgebreid stelsel aan nieuwe sturingsinstrumenten aan de orde is, die de werkverhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden opnieuw zal vormen,

constaterende

- dat door het karakter van «instrumentenwet» met de nadruk op «hoe» en niet op «wat» de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening een goede ex ante-toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de Eerste Kamer niet toelaat en het instrumentarium van jaarlijkse verslaglegging als opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening, artikel 10.1, lid 2, noch de Monitor Nota Ruimte voorziet in een kwantitatieve analyse van de instrumenten,
- dat het instrumentarium in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening dermate afwijkt van de voorheen aanwezige mogelijkheden voor ruimtelijke ordening, dat zo spoedig mogelijk lessen moeten worden getrokken uit de nieuwe ervaringen en toepassingspraktijken, met name op het gebied van de gemeentelijke structuurvisie vis-a-vis het bestemmingsplan, de beheersverordening, het projectbesluit, het inpassingsplan en de reactieve aanwijzing,

verzoekt de regering een ex-durante monitoring en evaluatie (M&E)-instrument te koppelen aan de nieuwe wet, waarin vanaf de werkelijke invoering van de Wet ruimtelijke ordening jaarlijks de voortgang, de problemen, de successen en een evaluerende analyse van de uitvoeringspraktijk worden weergegeven. Dit kan geschieden in een aantal aselekt geselecteerde provincies en gemeenten en worden vormgegeven door IPO en VNG, onder begeleiding van MNP/RPB of andere kennisinstellingen.

Hierin dienen te worden opgenomen:

- het relatieve gebruik van het nieuwe instrumentarium per schaalniveau en per beleidsterrein
- het aantal conflicten en juridische procedures per beleidsterrein en per instrument
- het functioneren van de Grondexploitatiewet
- succesverhalen en de wijze waarin die omgezet kunnen worden in «beste practices»

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling
Laurier
Meindertsma
De Boer
Hendrixx
Schouw
Koffeman

Bijlage 2 Brief minister VROM naar aanleiding van motie-Smaling c.s.



Planbureau voor de Leefomgeving
De heer prof.dr. M. A. Hajer
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Nationale Ruimtelijke Ordening
Cluster Recht Instrumenten en strategie

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag
Interne postcode 360

Naima Boutachekourt
Telefoon 070-339 4888
Fax 070-339 1238
Naima.Boutachekourt-khabazi@minvrom.nl
www.vrom.nl

Verzoek ex-durante monitoring en evaluatieinstrument Wro

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
13 OKT. 2008	NRO 28077691	Motie Smaling

Geachte heer Hajer,

Middels deze brief wil ik het PBL verzoeken in samenwerking met VROM, IPO en VNG een ex-durante monitoring en evaluatieonderzoek Wro uit te voeren, conform het Plan van Aanpak dat ik van mw. Mulock-Houwer heb ontvangen op 20 augustus 2008.

Daarin is o.m. aangegeven dat de verdere uitwerking van het evaluatieontwerp en de uitvoering van de evaluatie in zeer nauw overleg met VROM, IPO en VNG zullen plaatsvinden. Over een aantal onderwerpen zullen nadere afspraken worden gemaakt, zoals over de frequentie van de informatieverstrekking en over een tussentijdse evaluatie van het ex-durante monitoring en evaluatie-instrument Wro zelf.

Aanleiding voor mijn verzoek is o.m. de motie Smaling (zie bijlage) waarin de Eerste Kamer aangeeft jaarlijks geïnformeerd te willen worden over de voortgang, de problemen en de successen in de uitvoeringspraktijk van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en daarvoor een ex-durante monitoring en evaluatieinstrument op te zetten.

In het overleg tussen VROM en het PBL is eerder het verzoek gedaan om een voorstel te maken voor een dergelijke evaluatie en daarin in ieder geval de volgende onderwerpen mee te nemen :

- De werking van het ruimtelijk planningstelsel onder de Wro
- De lessen die kunnen worden geleerd uit de nieuwe ervaringen en toepassingspraktijken met het Wro instrumentarium, met name op het gebied van de gemeentelijke structuurvisie ten opzichte van het bestemmingsplan, de beheersverordening, het projectbesluit, het inpassingsplan en de reactieve aanwijzing en provinciale verordening.
- De zich ontwikkelende bestuurlijke praktijk ten aanzien van de Wro en genoemde instrumenten
- Het relatieve gebruik van het nieuwe instrumentarium per schaalniveau en per beleidsterrein
- Het aantal conflicten en juridische procedures per beleidsterrein en per instrument
- Het functioneren van de Grondexploitatiewet
- Succesverhalen en de wijze waarop die omgezet kunnen worden in "best practices".
- Op welke wijze de verschillende onderdelen van de motie Smaling zullen worden onderzocht en in hoeverre sprake is van kwantitatieve monitoring dan wel meer kwalitatief, evaluatief onderzoek.
- Of en op welke wijze een vergelijking van de uitvoeringspraktijk bij verschillende departementen, provincies en gemeenten mogelijk is.

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven. Nedertand is klein. Denk groot.



- Op welke wijze het PBL de betrokkenheid van de diverse overheidslagen bij het monitoring en evaluatie-instrument gaat vormgeven.
- Op welke wijze de informatieverzameling zal worden vormgegeven. Gezocht wordt naar een werkwijze waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van lopende en geplande monitoringinitiatieven van provincies en gemeenten.
- Wat de gevraagde tijdsinzet/bijdrage van gemeenten en provincies zal zijn.
- Hoe en met welke frequentie over het ex-durante monitoring en evaluatie-instrument richting rijk, provincies en gemeenten wordt gecommuniceerd. Gezocht wordt naar een vorm van communicatie waarbij in voldoende mate 'de vinger aan de pols' van de Wro wordt gehouden.

Verder gelden de volgende uitgangspunten:

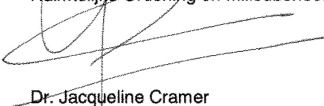
- U bepaalt zelf de te hanteren onderzoeksmethodiek en de inhoud van de beschrijvingen. Objectiviteit staat voorop: de wetenschappelijkheid en onafhankelijkheid van uw planbureau moeten gewaarborgd blijven.
- Het door mij gevraagde instrument past binnen de taakomschrijvingen van uw planbureau en kan dus (in principe) budgetneutraal worden uitgevoerd, tenzij aanvullende informatievergaring nodig blijkt.
- U legt zich vast op een resultaatverplichting, welke in het projectvoorstel staat beschreven.

Het gaat hierbij dus om een (serie) activiteiten gericht op het leren van de uitvoeringspraktijk van het nieuwe planningstelsel onder de Wro. Het resultaat van het ex-durante onderzoek van het PBL zal door mij aan de Eerste en Tweede Kamer worden aangeboden. Met IPO en VNG heb ik afgesproken dat in een gezamenlijke reactie van het Kabinet en IPO en VNG ingegaan zal worden op de bevindingen uit de monitor.

In artikel 10.10 van de Wro is opgenomen dat ik iedere 5 jaar aan de Kamer een verslag toestuur over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Voor dit verslag wordt door een nog op te richten evaluatiecommissie vanaf 2009 een serie evaluatie-onderzoeken geprogrammeerd en uitgevoerd. De commissie maakt gebruik van de PBL-onderzoeken. Op bepaalde aspecten doet de commissie onderzoek in aanvulling en ter verdieping van het PBL-onderzoek. Ik hecht er aan te benadrukken dat hierbij de onafhankelijke positie van het PBL gerespecteerd zal worden.

Hoogachtend,

de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



Dr. Jacqueline Cramer

Bijlage 3 Deelnemerslijsten discussiebijeenkomsten ten behoeve van het evaluatie-ontwerp

1. Deelnemerslijst discussiebijeenkomst gemeentelijk instrumentarium op 20-01-2009

Organisatie	Naam	Voornaam
Buro Vijn	hr. J. van der Velde	Jur
Gemeente Alkmaar	mw. M. van Loenhout	Miriam
Gemeente Arnhem	mw. I. van Haaften	Itske
Gemeente Doetinchem	hr. E. Ketels	Edwin
Gemeente Nijmegen	hr. J. Alberts	Jan
Instituut voor Bouwrecht	hr. A. Bregman	Arjan
Milieufederatie Noord-Holland	hr. P. Grubben	Peter
Ministerie van VROM	hr. B. Bults	Ben
Ministerie van VROM	hr. A. Rademaker	Bert
Ministerie van VROM	mw. H. de Savornin Lohman	Henriette
NEPROM	mw. N. Zandvliet	Nicolette
Provincie Flevoland	mw. J. van der Perk	Jolanka
Provincie Noord-Brabant	mw. E. Vos	Esther
Provincie Utrecht	hr. H. de Vries	Henk
Raad van State & Universiteit Utrecht	hr. P. van Buuren	Peter
RBOI-Rotterdam	mw. M. Pietermaat-Kros	Marlies
Unie van Waterschappen	hr. W. Abels	Wim
Universiteit Utrecht	hr. J. Robbe	Jan
Universiteit van Tilburg	hr. D. Peters	Dick
MATH architecten	hr. J. Mars	Joost
Van Oosten Advies	hr. E. van Dijk	Enrico
Vera Yanovshtchinsky architecten	hr. C. Vos	Casper
VNG	hr. M. Lurks	Marco
VROM-Inspectie	hr. T. Dijkstra	Theo
VROM-Inspectie	mw. N. Fikke	Nicole

2. Deelnemerslijst discussiebijeenkomst Grondexploitatiewet op 21-01-2009

Organisatie	Naam	Voornaam
Arcadis	mw. J. Thoonen	Jolande
Credo Integrale Planontwikkeling	hr. B. Storm	Barrie
de Alliantie	hr. A. van den Bosch	Alfred
Gemeente Enschede	hr. W. Gerritsen	Werner
Gemeente Nijmegen	mw. M. Verwer	Maria
Ministerie van VROM	hr. H. van Sandick	Hendrik
Ministerie van VROM	hr. D. de Klerk	Dirk
NEPROM	mw. M. Schepman	Margriet
NVB	hr. F. Nuss	Frits
Overwater advies	hr. P. Overwater	Peter
Provincie Noord-Brabant	hr. M. van Uden	Marcel
PurpleBlue Deventer	hr. E. van Baardewijk	Evert Jan
RBOI-Rotterdam	hr. D. Swijnenburg	Don

RU Nijmegen	hr. G. de Kam	George
Stichting Natuur en Milieu	hr. D. Tiemersma	Douwe
TU Delft	hr. W. Korthals Altes	Willem
Unie van Waterschappen	mw. H. Bolkestein	Hans
VD2 Advies	hr. J. van den Brand	Joop
VNG	hr. R. de Boer	Rob
Woonpartners Midden-Holland	hr. B. Zwamborn	Bart

3. Deelnemerslijst discussiebijeenkomst provinciaal instrumentarium op 13-01-2009

Organisatie	Naam	Voornaam
IPO	hr. T. Heeren	Ton
Ministerie van LNV	hr. E. Hoogendam	Eelco
Ministerie van LNV	hr. R. Roelofs	Rick
Ministerie van VenW	mw. L. Jansen	Linda
Ministerie van VROM	hr. B. Bults	Ben
Natuur en Milieufederatie	hr. J. Hogenboom	Joris
Natuurmonumenten	hr. T. Cooijmans	Toine
NEPROM	mw. M. Schepman	Margriet
Planbureau voor de Leefomgeving	mw. H. Bredenoord	Hendrien
Provincie Gelderland	hr. T. Streppel	Theo
Provincie Limburg	hr. B. Bomhoff	Bert
Provincie Noord-Brabant	hr. A. Fortgens	Arnoud
Provincie Noord-Holland	mw. F. Schölvinc	Francien
Provincie Overijssel	mw. T. Drint	Trijnie
Provincie Zuid-Holland	hr. H. Kats	Henk
Provincie Zuid-Holland	mw. I. Vermeulen	Inge
PurpleBlue Deventer	mw. P. Bouterse	Paulien
Unie van Waterschappen	mw. H. Bolkestein	Hans
Universiteit Utrecht	hr. T. de Gier	Toon
VNG	hr. M. Lurks	Marco

4. Deelnemerslijst discussiebijeenkomst rijksinstrumentarium op 14-01-2009

Organisatie	Naam	Voornaam
IPO	hr. T. Heeren	Ton
Ministerie van EZ	hr. H. Keinemans	Henk
Ministerie van LNV	mw. H. Davits	Hanneke
Ministerie van LNV	mw. J. de Wit	Jennifer
Ministerie van VenW	hr. H. Gierveld	Henk
Ministerie van VROM	hr. E. Huner	Eric
Ministerie van VROM	mw. M. Ziel	Mieke
Ministerie van VROM	hr. N. de Bruijn	Nico
Ministerie van VROM	mw. E. Woestenenk	Evelien
Ministerie van VROM	hr. F. Timmerman	Frans
Ministerie van VROM	hr. N. Janssen	Noud
Natuurmonumenten	hr. J. van Rijn van Alkemade	Jan Willem
NEPROM	mw. N. Zandvliet	Nicolette
Provincie Flevoland	mw. J. van der Perk	Jolanka
Provincie Utrecht	hr. H. de Vries	Henk
RU Nijmegen	hr. B. Needham	Barrie
RU Nijmegen	hr. T. Nijmeijer	Tonny
Stichting Natuur en Milieu	hr. D. Tiemersma	Douwe
Unie van Waterschappen	hr. W. Abels	Wim
VNG	hr. M. Lurks	Marco

Bijlage 4 Data-analyse artikel 19 lid 2 WRO

Artikel 19 lid 2 WRO kent geen opvolger in de nieuwe Wro. Om het gebruik van dit instrument onder de oude wet in kaart te brengen, konden we niet terugvallen op de provincies, maar moesten we contact leggen met gemeenten. (Informatie over het gebruik van artikel 19 lid 1 WRO hebben we wel van de provincies gekregen.) Ons doel was om informatie te verzamelen over het gebruik van artikel 19 lid 2 in de jaren 2000-2007, dus vanaf het jaar dat dit artikel is opgenomen in de Wro.

Om redenen van praktische uitvoerbaarheid is gekozen voor een steekproef onder gemeenten. Deze steekproef is gestratificeerd getrokken. Gestratificeerd wil in dit geval zeggen dat er voor elke provincie naar rato (van het totaal) voldoende gemeenten in de steekproef vertegenwoordigd zijn. Elke provincie bepaalt immers zelf in hoeverre haar gemeenten gebruik mogen maken van deze vrijstellingsmogelijkheid. Daarom moet elke provincie proportioneel vertegenwoordigd zijn in de steekproef.

Er zijn 104 Nederlandse gemeenten benaderd met een verzoek om gegevens over de periode 2002-2007 te verstrekken. In eerste instantie is telefonisch contact gelegd, daarna is een e-mail verzonden waarin de databehoeftte en aard van het onderzoek uiteen is gezet. 57 gemeenten stuurden een bruikbaar antwoord met daarin de gewenste gegevens.¹ Echter, niet al deze gemeenten konden een dataoverzicht geven voor de gehele periode 2002-2007. Dit kwam onder andere doordat veel gemeenten pas in 2003 zijn begonnen met het digitaliseren van de gegevens. Veel gemeenten beschikten daarom wel over bruikbare gegevens voor de periode tussen 2003 en 2007. Er is voor gekozen om ook de gemeenten met een onvolledig dataoverzicht over deze periode mee te nemen en per jaar een analyse te maken. Dit zorgt voor verschillen tussen de jaren in het totale aantal steekproefgemeenten, maar doet geen afbreuk aan de proportionele verdeling over de provincies. Hierdoor kon gebruik worden gemaakt van alle verkregen gegevens over de periode 2003-2007.

Als op basis van deze data een schatting wordt gemaakt voor het totale gebruik in Nederland, dan moet rekening worden gehouden met de verschillen binnen Nederland. Grote en kleine gemeenten, en gemeenten met veel of weinig ontwikkelingsactiviteit kunnen dan onder- of oververtegenwoordigd zijn. In grote gemeenten in de Randstad wordt nu eenmaal meer gebouwd dan in kleine gemeenten in krimpgebieden. Om te corrigeren voor zowel de omvang

van de gemeente als de mate van ontwikkelactiviteit, is gedeeld door het aantal bouwvergunningen per steekproefgemeente (CBS-statistieken over bouwvergunningen). Hierdoor ontstaat voor elk jaar een gemiddeld verhoudingsgetal, dat in de derde rij van tabel B4.1 is weergegeven. Als we dit gemiddelde vermenigvuldigen met het totale aantal bouwvergunningen dat in dat jaar in Nederland is verstrekt², dan krijgen we een schatting van het aantal artikel 19 lid 2-procedures. Zie de laatste rij van tabel B4.1.

Bij de schatting van het aantal 19.2-procedures hoort een aantal kanttekeningen. Er is een behoorlijke spreiding rond het gemiddelde en de standaarddeviatie is in elk jaar hoger dan het gemiddelde. Het aantal artikel 19 lid 2-procedures is zeer hoog en lijkt overschat. Dit aantal kan onmogelijk zo hoog zijn doordat het gebruik van bestemmingsplannen en artikel 19 lid 1-procedures licht is gedaald (zie figuur 2.1 in het hoofdstuk over het gemeentelijk instrumentarium). Wel is het gebruik van lid 2 onmiskenbaar toegenomen 'ten koste van' bestemmingsplanherzieningen en, met name, procedures op basis van lid 1. Bij alle variabelen in tabel B4.1 is een stijging te zien in de periode 2003-2007.

	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal gemeenten	43	50	52	55	57
19.2-procedures (totaal)	435	686	965	997	1364
19.2-procedures per gemeente (gemiddeld)	10,12	13,72	18,56	18,13	23,93
Aantal 19.2 / aantal bouwvergunningen per gemeente (gemiddeld)	0,06	0,08	0,16	0,17	0,19
Aantal 19.2 / aantal bouwvergunningen per gemeente (standaarddeviatie)	0,13	0,11	0,23	0,30	0,33
Schatting 19.2 procedures Nederland	4493	6289	13190	16637	16357

Noten

- 1) Er is geen reden om aan te nemen dat de non-respons samenhangt met het gebruik van artikel 19 lid 2.
- 2) Dit is niet het aantal bouwvergunningen dat krachtens artikel 19 lid 2 is verleend. Ten eerste gaat het alleen om bouwvergunningen voor woningen (voor artikel 19 lid 2-vrijstellingen kunnen ook andere bouwwerken – en niet-bouwwerken – in aanmerking komen). Ten tweede kan op grond van artikel 19 lid 2 ook een vergunning worden verleend voor meer dan één woning.

Bijlage 5 Data-analyse bestemmingsplanprocedure

De ex-durante evaluatie Wro is onder meer bedoeld om na te gaan in hoeverre de bestemmingsplanprocedure is verkort onder de nieuwe wet. Om dit te bepalen zetten we de (nieuwe) Wro af tegen de (oude) WRO. We gebruiken de database van de VROM-Inspectie om te achterhalen hoeveel tijd een bestemmingsplanprocedure onder de WRO gemiddeld in beslag nam. Hiervoor analyseren we de bestemmingsplannen die onder de oude WRO zijn gemaakt in de jaren 2002-2007.

Onder proceduretijd verstaan we de tijd die onder de WRO verstreekt tussen het moment waarop een ontwerpbestemmingsplan door de gemeente ter inzage werd gelegd en het moment waarop Gedeputeerde Staten een besluit namen over de goedkeuring van het plan.¹ Beroepsprocedures blijven in deze analyse dus buiten beschouwing.

De database van de VROM-Inspectie maakt het niet mogelijk de gemiddelde proceduretijd rechtstreeks te achterhalen. Er is een veld met de datum waarop het ontwerpplan ter inzage is gelegd en een veld met de datum waarop de provincie het besluit tot goedkeuring heeft genomen. Om bij die velden te komen moeten we eerst een aantal stappen doorlopen en soms lukt dat niet omdat niet alle velden zijn ingevuld. Als we toch bij de gewenste twee velden komen, dan blijkt de proceduretijd van het betreffende plan niet altijd logisch. Er zijn dan vergissingen gemaakt bij het invullen van de database. Soms is de proceduretijd namelijk korter dan de wettelijke minimumlooptijd (wat praktisch gezien niet kan), soms duurt de procedure erg lang en wordt de maximumtermijn overschreden. Dit laatste komt in de praktijk overigens wel voor: als bij een bestemmingsplan erg veel zienswijzen worden ingediend, kan een gemeente besluiten het plan een tijd te laten liggen. We kunnen echter niet uitsluiten dat procedures door een invulvergissing langer lijken dan ze in werkelijkheid zijn en dat de gemiddelde proceduretijd door invulvergissingen hoger uitvalt.

De tijdsduur van de verschillende onderdelen in het planproces was en is vastgelegd in de wet. De wet maakt onderscheid tussen termijnen van orde en fatale termijnen. Overschrijding van een termijn van orde heeft geen gevolgen, overschrijding van een fatale termijn wel. Zo kan het gebeuren dat de aanhoudingsverplichting van een bouwvergunning vervalt en de vergunning moet worden getoetst aan het oude bestemmingsplan in plaats van aan het nieuwe plan, waarvan de procedure nog loopt. Dit laat onverlet dat

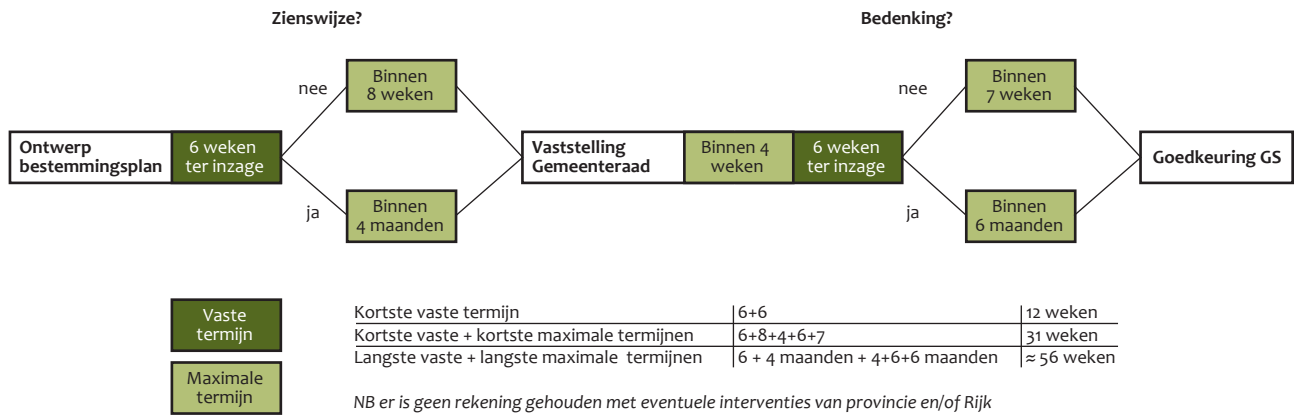
ook fatale termijnen in de praktijk wel eens worden overschreden. De proceduretijd van een bestemmingsplan kent wel een theoretisch maximum, maar het proces kan ook sneller of juist langzamer verlopen.

In figuur B5.1 is de bestemmingsplanprocedure tussen ontwerp en goedkeuring schematisch weergegeven. Het kortste wettelijke traject van 12 weken is een theoretisch traject, dat in de praktijk waarschijnlijk nooit wordt gerealiseerd; om deze termijn te halen zou de gemeenteraad de dag na het ter inzage leggen moeten vergaderen, het plan vaststellen en het direct weer ter inzage leggen (overigens sluit de provincievergadering direct aan op deze termijn). In de database komt de twaalfmaandentermijn wel voor (we komen zelfs kortere termijnen tegen). Daarom gebruiken we deze 12 weken als absolute ondergrens voor het bepalen van de gemiddelde proceduretijd. De maximale grens is niet vast te stellen.

Het histogram in figuur B5.1 geeft het aantal bestemmingsplannen weer, onderverdeeld naar proceduretijd tussen ontwerp en goedkeuring, gedeeltelijke goedkeuring of afkeuring door GS. Plannen met een proceduretijd korter dan 12 weken (39 in totaal) staan wel in de grafiek, maar tellen niet mee voor het gemiddelde.

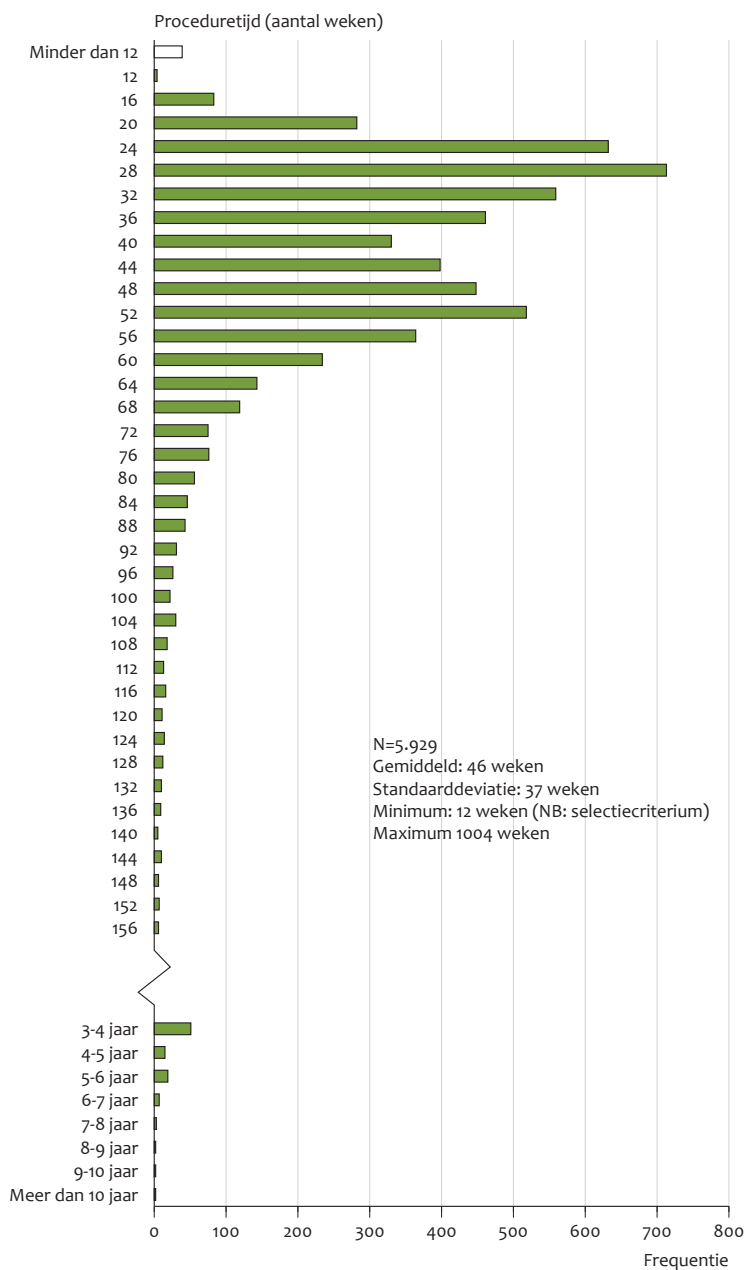
De gemiddelde proceduretijd van deze plannen is 46 weken. De spreiding rond het gemiddelde is tamelijk groot: de standaarddeviatie is 37 weken. Mede gelet op het schema met de wettelijke termijnen en de termijnen van orde zou 46 weken een plausibel gemiddelde kunnen zijn.

Plannen met een lange looptijd komen vaker voor. Zo zijn er bijvoorbeeld 101 plannen met een proceduretijd van meer dan 3 jaar. In verhouding is dit overigens maar zo'n 2 procent van alle plannen. Toch zorgt deze 'staart' van het histogram ervoor dat de gemiddelde proceduretijd met 3 weken wordt verlengd; zonder de plannen met een proceduretijd van meer dan 3 jaar zou het gemiddelde 43 weken zijn (en de standaarddeviatie 22 weken).



Proceduretijd van ontwerp bestemmingsplan tot en met goedkeuringsbesluit GS

Figuur B5.2



Noot

1) GS kunnen een plan volledig of gedeeltelijk goedkeuren; ook kunnen ze hun goedkeuring onthouden.

Literatuur

- Buitelaar, E., T. Cobussen & B. Needham (2007), 'Sturen met bestemmingsplannen: ruimtelijke ordening tussen uitzondering en regel', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 88 (6): 53-55.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Brand, J. van den (2003), 'De exploitatievergunning: de gemeente als regisseur', *Achtergrondinformatie van de VVG*, 7 (4): 39-51.
- Brand, J. van den, E. van Gelder & H. van Sandick (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bregman (2008), 'Ontkoppel omgevingsvergunning en bestemmingsplanherziening', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 37 (4): 351-356.
- Buuren, P.J.J. van & A.A.J. de Gier (1999), *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 3e editie, Deventer: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.A.J., A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2006), *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 5e editie, Deventer: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2008), *Van WRO naar Wro*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Damme, L. van, M. Galle, M. Pen-Soetermeer & K. Verdaas (1997), 'Improving the performance of local land-use plans', *Environment and Planning B*, 24 (6): 833-844.
- Drexhage, E.C. & M.H.B. Pen-Soetermeer (1995), *Het ruimtelijk planningsstelsel. Een bestuurlijk perspectief*, Den Haag: VROM/RPD.
- Geest, H.J.M. van (1995), 'Plannen als brug tussen wet en besluit', *PIN Nieuws*, 19 (4): 15-24.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: DUP Science.
- Janssen, A.A.C.J. (2005), 'De Hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening', *Milieu en recht*, 32 (7): 402-408.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008), 'Nieuwe wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied', Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Lurks, M. (2001), *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer.
- Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit & T.H.C. Zwanikken (2000), *Kwaliteit, winst en risico: het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, bijlage 3 bij het Tweede Kamerrapport Notie van Ruimte, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Nijmeijer, A.G.A. (2008a), *Afspraken van belang*, oratie, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Nijmeijer, A.G.A. (2008b), 'Van beheersverordening naar 'bestemmingsplan light'', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 37(1): 20-24.
- Santing, J.W. (2008), 'Het verwachte strategische gebruik van de Grondexploitatiewet bij locatieontwikkeling vergeleken met de doelstellingen van de wetgever', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 37 (5): 452-458.
- Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper & N. Pieterse (2006), *Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Spit, T.J.M. (2003), *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave*, oratie, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- VROM (2001), *Nota Grondbeleid. Op grond van nieuw beleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008), *Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- WRR (1998), *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Auteurs

E. Buitelaar (projectleider)

N. Sorel

Overige leden van het onderzoeksteam

L. van den Broek, B. Couwenberg, D. Evers, M. Galle, R. Kuiper
en W. Nieuwenhuizen

Supervisoren

J. Schuur (PBL)

G. den Hollander (PBL)

Met dank aan

I. Faber en T. Heeren (beiden IPO); R. de Boer en M. Lurks (beiden VNG); M. Schepman en N. Zandvliet (beiden NEPROM); A. Fortgens (provincie Noord-Brabant), als voorzitter, en de andere deelnemers van het Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijke Instrumenten (IVRI); B. Needham (PBL/Radboud Universiteit Nijmegen) en T. Nijmeijer (Radboud Universiteit Nijmegen); A. Bregman (Instituut voor Bouwrecht); B. Bults, N. Janssen, J. Vrolijk, B. Rademakers, R. Hartman, T. Dijkstra, H. van Sandick, H. de Savornin Lohman, N. Boutachekourt-Khabazi, W. de Vos en I. Sievers (allen ministerie van VROM) voor hun commentaar op eerdere versies van deze publicatie.

Eindredactie

S. Opdam, Den Haag

Opmaak

Textcetera, Den Haag

Drukkerij

De Maasstad, Rotterdam

