



Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit

Evaluatie experiment flexibele
bestemmingsplannen

Maarten Hoorn (Platform31)

Karin Markerink (Rho adviseurs voor leefruimte)

Armando Snijders (Tonnaer adviseurs in omgevingsrecht)

Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit

Evaluatie experiment flexibele
bestemmingsplannen

1

Maarten Hoorn

Karin Markerink

Armando Snijders

Den Haag, januari 2016

Uitgave

Platform31
Den Haag, januari 2016

Auteurs: Maarten Hoon (Platform31), Karin Markerink (Rho adviseurs voor leefruimte), Armando Snijders (Tonnaer adviseurs in omgevingsrecht)

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	4	
1 Inleiding	6	
1.1 Drie jaar na start experiment	6	
1.2 Vraagstelling	6	
1.3 Opzet rapportage	7	
1.4 Aanpak evaluatie en verantwoording	7	
2 Achtergrond experiment	9	
2.1 Doel experiment	9	
2.2 Drie varianten van flexibele bestemmingsplannen	9	
2.3 Geselecteerde experimenten	10	
2.4 Opgenomen in de Crisis- en herstelwet	11	
3 Wettelijke mogelijkheden	13	
3.1 Flexibiliteit binnen huidige wettelijke mogelijkheden	13	
3.2 Kruimelgevallenregeling	14	
3.3 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte	15	
4 De zes experimenten nu	18	3
4.1 Amsterdam: voormalig bedrijventerrein Cruquiusgebied	18	
4.2 Beuningen: Laan 1945 Weurt	19	
4.3 Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder	20	
4.4 Maastricht: Tapijn-terrein (voormalig NAVO-terrein)	21	
4.5 Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen	22	
4.6 Tynaarlo: De Bronnen in Vries	23	
5 De ervaringen	25	
5.1 Inleiding	25	
5.2 Flexibiliteit zinvol?	25	
5.3 Afwijkingsmogelijkheden binnen Crisis- en herstelwet	28	
5.3.1 Voordeel flexibiliteit: 20 jaar doorlooptijd en uitvoerbaarheidseis	28	
5.3.2 Kostenverhaal lastig bij flexibel bestemmingsplan	31	
5.3.3 Beknpte toelichting maakt het leesbaarder	32	
5.3.4 Andere systematiek van bestemmen wenselijk?	32	
5.3.5 Onbenutte mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet	33	
5.3.6 Conclusie	34	
5.4 Beperkingen wet	35	
6 Leerpunten: omgaan met flexibiliteit	37	
7 Conclusies	41	
Bronnen	45	

Samenvatting

Drie jaar geleden zijn zes gemeenten gestart met het experiment flexibele bestemmingsplannen onder begeleiding van Platform31. Doel was te onderzoeken in hoeverre belemmeringen in bestemmingsplannen ontwikkelingen in de weg staan en na te gaan of flexibiliteit in bestemmingsplannen ontwikkelingen op gang kan helpen.

Het merendeel van de bestemmingsplannen is nog niet vastgesteld. Flexibiliteit kost tijd. Dit komt omdat het proces voor gebiedsontwikkelingen een intensief en langdurig traject is. De gemeenten Maastricht, Amsterdam en Beuningen zijn nog volop bezig met het maken van het bestemmingsplan. Gemeente Overbetuwe heeft uitgebreid geïnventariseerd bij de bewoners en ondernemers welke onderwerpen vrij worden gelaten in de beheerregeling van het bestemmingsplan. Deze aanpak is vernieuwend en kostte tijd om uit te denken en uit te werken. Den Helder heeft een bestemmingsplan vastgesteld, zonder van de mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet gebruik te maken. In de gemeente Tynaarlo is een andere prioritering aan woningbouwlocaties gegeven, waardoor het project is stopgezet.

4

Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat het zinvol is na te denken over flexibiliteit. Hierdoor start de discussie over de visie op een gebied en stelt een overheid zich uitnodigend op. Het opstellen van een flexibel bestemmingsplan dwingt een overheid aan het begin van het proces om met alle stakeholders integraal over een gebied na te denken. Het is logisch dit te doen in breed overleg met de gemeenschap, waardoor de participatiegraad hoog is. Dit traject zorgt ervoor dat het bestemmingsplan mogelijk maakt wat in het gebied gewenst is. Bovendien hoeven niet achteraf afwijkingsprocedures gevoerd te worden. Dit zorgt ervoor dat het voor iedereen duidelijk is wat er in een gebied mogelijk is. Het resultaat kan overigens ook zijn dat in een bestemmingsplan een gedetailleerd eindbeeld wordt gegeven: dit is dan wel breed gedragen.

De toekomst is onzeker. Om flexibiliteit goed mogelijk te maken, zal normering in een bestemmingsplan minder strikt moeten. Een langere planperiode die met de Crisis- en herstelwet voor het experiment mogelijk is en het verlichten van de uitvoerbaarheidseis, zorgen voor het beter toepassen van flexibiliteit. Zo kunnen ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt waarover nog geen absolute zekerheid bestaat en kan je inspelen op toekomstige ontwikkelingen, zonder dat nu al duidelijk is wat deze inhouden. Overigens dient alle regelgeving met deze flexibiliteit om te kunnen gaan. Onder meer milieuregelgeving is hiervoor op dit moment nog niet dynamisch genoeg.

Bestuurders staan in het algemeen positief tegenover de flexibiliteit. Het past immers in deze tijd van het verminderen van de regels c.q. minder strikte regels. Voor ambtenaren is het deels wennen. Het blijkt dat een volledige omslag niet in één keer te maken valt. Om de werkwijze volledig eigen te maken, is tijd nodig. Een experiment kan hierbij goed helpen, maar het moet ook op een andere manier in de organisatie worden verankerd (door bijvoorbeeld een community of practice). Belanghebbenden zijn wisselend gestemd over meer flexibiliteit. Een globaler bestemmingsplan betekent dat minder zeker is wat er gaat komen. De kans op procedures later, waardoor (grote) wijzigingen worden doorgevoerd, is beperkter. De rechtszekerheid neemt hierdoor toe.

Een bijkomend voordeel van het opstellen van een flexibel bestemmingsplan blijkt te zijn dat er (nog) meer met de omgeving wordt gecommuniceerd over toekomstige ontwikkelingen in een gebied. Hierdoor is het voor de omgeving duidelijker wat in een gebied gaat komen, heeft de omgeving meer inspraak en wordt de regelgeving die voor een bepaald gebied geldt duidelijker, waardoor de ervaren regeldruk zal afnemen.

Uit deze evaluatie van de experimenten blijkt dat de wensen en gedachten achter deze bestemmingsplannen voor een heel groot deel overeenkomen met het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet. Geen blauwdruk van te voren vastleggen. Ook is de link tussen flexibiliteit en participatie vanuit de samenleving bij de Omgevingswet cruciaal. Het interactieve proces om te komen tot het bestemmingsplan en het proces van invulling van de mogelijkheden die dat plan biedt, zijn daarin zeker zo belangrijk als de inhoud van het plan. De manier van denken bij flexibele bestemmingsplannen sluit dan ook goed aan bij de manier waarop tegen planologie onder de Omgevingswet wordt aangekeken. Om dit succesvol te maken, is het noodzakelijk de planperiode te verruimen, de uitvoerbaarheidseis te versoepelen, en de milieuregels dynamisch toe te passen. Tot slot is het nodig stevig te investeren in de andere manier van werken bij de professionals én de belanghebbenden.

1 Inleiding

1.1 Drie jaar na start experiment

“Ondernemers, burgers en overheden ervaren te veel belemmeringen in bestemmingsplannen die nieuwe ontwikkelingen in de weg zitten.” Deze stelling is in 2012 de reden geweest om te gaan experimenteren met flexibele bestemmingsplannen. Zitten de ‘traditionele’ bestemmingsplannen inderdaad nieuwe (gewenste) ontwikkelingen in de weg? Zijn de mogelijkheden op grond van de bestaande wetgeving in een bestemmingsplan daadwerkelijk zo beperkt als wordt gedacht? Komen er meer ontwikkelingen tot stand als er meer vrijheid is? En wat betekent dit voor de rechtszekerheid en de planschade?

Aan het begin van het experiment zijn zes gemeenten aan de slag gegaan met bestemmingsplannen voor gebieden met uiteenlopende achtergronden en opgaven om te onderzoeken wat de voordelen van flexibele bestemmingsplannen zijn. Als extra stimulans bij de experimenten hoeven de gemeenten niet aan alle regels die gelden in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening te voldoen. Dit is een mogelijkheid die de Crisis- en herstellwet hen biedt. Zo worden zij uitgedaagd om buiten de bestaande kaders te denken om ook de maximale mogelijkheden te verkennen die vanuit de huidige wet- en regelgeving gelden om zo ervaringen op te doen met flexibele bestemmingsplannen.

6

We zijn erin getraind alles dicht te timmeren

We zijn nu drie jaar verder, waarin de gemeenten hebben onderzocht, geëxperimenteerd, verkend, gediscussieerd en stappen hebben gezet. In deze periode is veel ervaring opgedaan. Daarom is in de afgelopen periode het experiment geëvalueerd. Graag delen wij de opgedane ervaringen met u. Bij deze evaluatie zijn niet alleen de zes gemeenten betrokken die hebben meegedaan met het experiment, maar zijn ook andere gemeenten betrokken die op één of andere manier de mogelijkheden van flexibele bestemmingsplannen hebben verkend om nieuwe ontwikkelingen uit te nodigen en te faciliteren. Bij deze projecten is verkend wat de mogelijkheden van de huidige wet- en regelgeving zijn om maximale flexibiliteit in bestemmingsplannen aan te brengen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van deze evaluatie richt zich op drie aspecten:

1. Welke belemmeringen kent de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het bestemmingsplan om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken?
2. Hoe worden de flexibele bestemmingsplannen door bestuurders en burgers ontvangen?
3. Kan een meer flexibele omgang met bestemmen winst opleveren op het terrein van (ervaren) regeldruk?

De subvragen van deze evaluatie zijn:

- De zesde tranche van de Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om van verschillende bepalingen af te wijken. Welke bepalingen blijken in de praktijk belemmerend te zijn? Welke bepalingen blijken alsnog niet als belemmerend te worden ervaren? Zijn er nog andere bepalingen in wet- en regelgeving die als belemmerend worden ervaren?
- Is een te hoge regeldruk in bestemmingsplannen een reden voor vertraging of het niet doorgaan van een ontwikkeling? Wat zijn andere redenen waarom een ontwikkeling niet doorgaat?
- In de gevallen waarin het experiment niet is doorgezet: wat zijn de redenen geweest om het bestemmingsplan niet of anders vast te stellen? Staat hierbij het instrumentarium in de weg of iets anders?
- Hoe staat het met de bestuurlijke en ambtelijke moed voor het toevoegen van flexibiliteit?
- Wat vinden de burgers van de flexibiliteit? Zijn er veel reacties van burgers gekomen?
- Hoe wordt omgegaan met de rechtszekerheid bij een vergroting van de flexibiliteit?
- Met recente wetswijzigingen (onder andere 'quickwins') is al een aantal zaken eenvoudiger geworden. Biedt dit al meer of voldoende mogelijkheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen?

1.3 Opzet rapportage

Het volgende hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het experiment en presenteert de projecten die aan het experiment deelnemen. Hoofdstuk 3 behandelt het huidige wettelijke kader. Hierin wordt aangegeven welke mogelijkheden er op dit moment al zijn binnen de huidige wet- en regelgeving om flexibele bestemmingsplannen te maken. Welke vormen van flexibele bestemmingsplannen zien we op dit moment al? Ook gaat dit hoofdstuk in op recente ontwikkelingen binnen de ruimtelijke ordening die te maken hebben met flexibilisering: recente wijzigingen in de Crisis- en herstelwet komen aan bod, waarbij ook wordt ingegaan op ontwikkelingen die samenhangen met de nieuwe Omgevingswet. Hoofdstuk 4 gaat in op de huidige stand van zaken van de zes verschillende projecten die aan het experiment deelnemen. In hoofdstuk 5 komen de ervaringen van de experimentgemeenten aan bod. Hoofdstuk 6 benoemt andere leerpunten uit het experiment die niet direct verband houden met het opstellen van een flexibel bestemmingsplan. Tot slot in hoofdstuk 7 de conclusies en een aantal aanbevelingen.

7

1.4 Aanpak evaluatie en verantwoording

Voor deze evaluatie zijn gesprekken gevoerd met de projectleiders die betrokken zijn (geweest) bij de zes experimenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de eerdere gesprekken en publicaties in het kader van het experiment flexibele bestemmingsplannen. Tevens is aan een aantal gemeenten, waarvan bekend is dat zij bezig zijn met flexibiliteit in bestemmingsplannen, een vragenlijst toegestuurd. Vier gemeenten hebben deze vragenlijst beantwoord. Deze vragenlijst zijn gebruikt om een aantal meningen van de gemeenten uit het experiment te staven. In de bronvermelding aan het einde van deze rapportage staat aangegeven met welke personen is gesproken en welke gemeenten de vragenlijst hebben ingevuld.

De evaluatie is uitgevoerd door Maarten Hoorn, projectleider bij Platform31. Hij is bijgestaan door Karin Markering van Rho adviseurs en Armando Sneijders van Tonnaer adviseurs. De ervaringen, leerpunten

en conclusies van deze evaluatie zijn beschreven op basis van de experimenten, waarbij zo veel mogelijk verbanden en relaties zijn gelegd tussen de verschillende experimenten. De leerpunten en conclusies zijn zo veel mogelijk veralgemeniseerd, zodat deze ook voor andere gebieden van toepassing zijn. Indien een bevinding specifiek op basis van één experiment is, is dit benoemd. In het laatste hoofdstuk conclusies is een paragraaf met aanbevelingen opgenomen. Dit betreft een extrapolatie van de conclusies uit dit onderzoek, waarbij ook ervaringen van elders zijn opgenomen.

2 Achtergrond experiment

2.1 Doel experiment

Het doel van het experiment 'Flexibele bestemmingsplannen' is om te onderzoeken waar en wanneer het mogelijk is om regels 'los' te laten om zo meer en sneller ruimte te maken voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven, zowel in bestaande bouw als op herontwikkelings- en uitleglocaties. De experimenten volgen onder andere de gedachte van de uitnodigingsplanologie: 'Alles mag, tenzij ...'. De experimenten zijn bedoeld om in de aangewezen gebieden ofwel een nieuwe gewenste ontwikkeling tot stand te brengen of de toegankelijkheid en eenvoud van de plannen te vergroten. Zo wordt ervaring opgedaan die van belang kan zijn voor het werken onder de Omgevingswet.

*Loslaten
is
hard
werken*

2.2 Drie varianten van flexibele bestemmingsplannen

Bij de start van het experiment zijn drie varianten op flexibele bestemmingsplannen onderscheiden:

1. *Globale bestemmingsplannen.* Bij een globaal bestemmingsplan ligt geen eindbeeld vast, maar alleen het maximale programma waarbinnen uitwisseling van functies mogelijk is. Daarbinnen staat het plan verschillende uitvoeringen en inrichtingen toe. Het woord 'globaal' gaat over zowel de bouw als het gebruik. De globaliteit hangt af van de verbeelding en de regels. Ondanks dat deze vorm al enkele decennia bestaat, blijkt dat veel gemeenten niet (goed) bekend zijn met de mogelijkheden hiervan. Doel van deze variant was te onderzoeken en beschrijven wat er mogelijk is en hoe je op een andere manier kunt omgaan met rechtszekerheid en planschade. Op dit moment is het antwoord hierop vaak nog het dichtmetselen van het bestemmingsplan.
2. *Uitnodigingsplanologie.* Deze variant wijkt op onderdelen af van de huidige wet- en regelgeving. Bovendien leidt deze planvorm ertoe dat alleen de hoofdlijnen worden bepaald. Deze hoofdlijnen zijn de contouren voor het wel of niet toestaan van ruimtelijke veranderingen. Binnen deze contouren zijn de overheden uitnodigend en faciliterend naar initiatiefnemers (privaat en particulier). Uitgangspunt daarbij is dat in principe alles mag, tenzij... Deze 'tenzij' kan de overheid bepalen met advies van de stakeholders. Deze variant heeft vier mogelijkheden: ja; ja tenzij; nee tenzij; en nee. De functies worden losgelaten en er worden regels zoals geluidsregels, milieuregels en bouwregels gebonden aan de 'tenzij'.
3. *Ruimtelijke verordening.* Deze variant is één van de varianten die door het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnen de nieuwe Omgevingswet is verkend als alternatief voor de bestemmingsplannen. Deze variant zou de regeldruk moeten verminderen en een aanvraag van een functiewijziging eenvoudiger maken. De omgevingsverordening geeft alleen aan wat niet mogelijk is op basis van belemmeringenpakket. Er wordt geen bestemming meer gegeven aan gronden, waardoor een bestemmingswijziging in principe niet meer nodig is. Een verordening legt geen dwingend einddoel op, ze begeleidt slecht initiatieven. Dit wordt vertaald naar de

verordening in de vorm van regels. Bij een verordening is er geen koppeling met de oude plankaart meer.

2.3 Geselecteerde experimenten

Bij aanvang van het experiment is gestart met zes gemeenten met verschillende gebieden en opgaven. Bij de start is gekeken naar een verdeling van de drie verschillende type flexibele bestemmingsplannen, zoals hierboven is onderscheiden. De experimenten vinden plaats in de volgende gemeenten en gebieden:

- **Amsterdam:** voormalig bedrijventerrein Cruquiusgebied

Door minimale eisen te stellen worden initiatiefnemers uitgenodigd en gestimuleerd om de transformatie van bedrijventerrein naar gemengd gebied vorm te geven.

Speerpunt: Ontwikkeling op basis van een juridisch verankerde 'spelregelkaart' en verwerven van draagvlak onder buurtbewoners en andere belanghebbenden.

Variant flexibel plan: uitnodigingsplanologie

- **Beuningen:** het gebied van Laan 1945 in Weurt

Door meer planologische flexibiliteit te bieden hoopt de gemeente op initiatieven die leiden naar een ontwikkeling met meer voorzieningen en een centrumfunctie in een deel van het dorp Weurt dat thans hoofdzakelijk de bestemming 'wonen' kent.

Speerpunt: Meer ruimte bieden voor andere bestemmingen en tegelijkertijd initiatieven stimuleren en draagvlak onder bewoners en belanghebbenden creëren.

Variant flexibel plan: ruimtelijke verordening

- **Den Helder:** de wijk Nieuw Den Helder

De gemeente wil maatschappelijk initiatief mogelijk maken bij de sloop c.q. nieuwbouw en toch regie blijven voeren. Naast wonen moet ruimte ontstaan voor andere functies.

Speerpunt: Een geheel open en globale planontwikkeling.

Variant flexibel plan: globaal bestemmingsplan in combinatie met uitnodigingsplanologie

- **Maastricht:** Tapijnterrein (voormalig NAVO-terrein)

In de komende 10-15 jaar wordt het terrein getransformeerd tot een gebied met onderwijs gerelateerde functies. Onzeker is of onderwijsfuncties voldoende programma leveren voor invulling van het gebied in 10 jaar, daarom is uitnodigen van andere functies/gebruikers gewenst. In de transitieperiode van 10 jaar wil de gemeente ruimte geven voor tijdelijke functies.

Speerpunt: Uitnodigingsplanologie op basis van een toekomstvisie.

Variant flexibel plan: uitnodigingsplanologie

- **Overbetuwe:** dorpen Zetten en Hemmen

Bij de actualisatie van het bestemmingsplan wil de gemeente flexibiliteit bieden met een standaardregeling voor het gebruik zonder strikt omschreven kwaliteitsbepalingen.

Speerpunt: Een eenvoudig en voor iedereen begrijpelijke planbasis.

Variant flexibel plan: ruimtelijke verordening

- **Tynaarlo:** De Bronnen in Vries

De gemeente wil zich bij deze nieuwbouwwijk beperken tot een stedenbouwkundige structuurvisie en de invulling overlaten aan ontwikkelaars en particuliere bouwers.

Speerpunt: Vraaggestuurd aan de gang in een nieuw uitleggebied.

Variant flexibel plan: uitnodigingsplanologie

2.4 Opgenomen in de Crisis- en herstelwet

De zes hierboven genoemde experimenten zijn per 5 juli 2013 opgenomen in de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet. Het principe 'alles mag, tenzij...' is een rode draad door de zesde tranche heen. Hierdoor kan er worden afgeweken van een aantal bepalingen in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening. Dit zijn afwijkingen waarvan bij aanvang van het experiment werd verondersteld dat deze belemmerend werken. Overigens hoeven gemeenten geen gebruik te maken van al deze mogelijkheden om af te wijken. Om voldoende rechtszekerheid te bieden naar omwonenden, dient wel de normale procedure te worden doorlopen om tot vaststelling te komen (de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht) en is beroep bij de Raad van State gewoon mogelijk.

Voor de bestemmingsplannen in dit experiment gelden de volgende versoepelingen ten opzichte van de 'standaard' wetgeving. Tussen haakjes staat aangegeven waarvan het een afwijking is.

1. Er hoeven geen bestemmingen aanwezen te worden voor alle gronden (3.1, lid 1 Wro).
2. Indien een voorbereidingsbesluit wordt genomen, is het mogelijk om uitsluitend het gebruik te bevrozen en dit niet alleen te bevrozen in combinatie met het bouwen (3.4, lid 4 Wro).
3. De verplichting voor kostenverhaal vervalt (6.12, lid 1 Wro).
4. De plicht voor het elektronische beschikbaar stellen op de landelijke voorziening van het bestemmingsplan en het voorbereidingsbesluit vervalt (1.2.1 en 1.2.1a Bro).
5. De vormgeving en inrichting is vrij, waardoor de verplichting van SVBP en IMRO vervalt (1.2.6 Bro).
6. De verantwoording van de gemaakte keuzes van bestemmingen hoeft niet te worden opgenomen (3.1.6, lid 1 onder a Bro).
7. Indien gebruik wordt gemaakt van één (of meer) van de mogelijkheden zoals die hierboven onder 4, 5 of 6 zijn benoemd, dient er in elk geval voor te worden zorg gedragen dat het bestemmingsplan digitaal raadpleegbaar is via de gemeentelijke website.
8. De juridische planbeschrijving hoeft niet te worden opgenomen (3.1.3 Bro).
9. De invulling van de uitwerkingsplicht wordt vrij gehouden, waardoor de kaders hiervan minder strikt aangegeven hoeven te worden (3.1.4 Bro).
10. De uitvoerbaarheid hoeft niet te worden aangetoond (3.1.6, lid 1 onder f Bro).
11. In de toelichting hoeft niet te worden beschreven hoe milieukwaliteitseisen bij plan zijn betrokken (3.1.6 lid 4 onder c Bro – dit was het lid bij aanwijzing, inmiddels is door een wijziging van het Bro aangepast tot 3.1.6 lid 5 onder c).
12. Bij het wegbestemmen van onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden is er geen mogelijkheid voor het claimen van planschade, omdat dit als voorzien wordt aangemerkt (conform artikel 6.3 aanhef en onder a Wro). Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat de herziening drie jaar voor

*Afwijken van de wet is geen doel,
maar wel een goed middel om je
doel te bereiken*

vaststelling van het bestemmingsplan is aangekondigd, deze kennisgeving aan de eigenaren bekend is gemaakt en in deze periode de mogelijkheid bestond om de onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren.

13. Voor het bestemmingsplan geldt een looptijd van 20 jaar (in plaats van 10 jaar in artikel 3.1 lid 2 Wro).
14. Bij een voorlopige bestemming geldt een termijn van ten hoogste 10 jaar (in plaats van 5 jaar in artikel 3.2 Wo).
15. Het bestemmingsplan moet worden vastgesteld voor 1 juli 2016. *(In de elfde tranche van de Crisis- en herstelwet wordt de datum verlengd naar 1 juli 2018.)*

3 Wettelijke mogelijkheden

De zesde tranche van de Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om bestemmingsplannen flexibel op te stellen. Maar ook zonder de Crisis- en herstelwet is op verschillende manieren flexibiliteit mogelijk. Verder wordt met de nieuwe Omgevingswet ook op een andere manier omgegaan met flexibiliteit. Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod. De eerste paragraaf beschrijft welke vormen van flexibiliteit zijn te onderscheiden. De tweede paragraaf behandelt de mogelijkheden van flexibiliteit die met korte procedures mogelijk zijn (de zogenoemde kruimelgevallen). De laatste paragraaf gaat in op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (ofwel het Omgevingsplan). Uit deze paragraaf blijkt dat er parallellen te trekken zijn tussen het experiment flexibele bestemmingsplannen en het toekomstige Omgevingsplan.

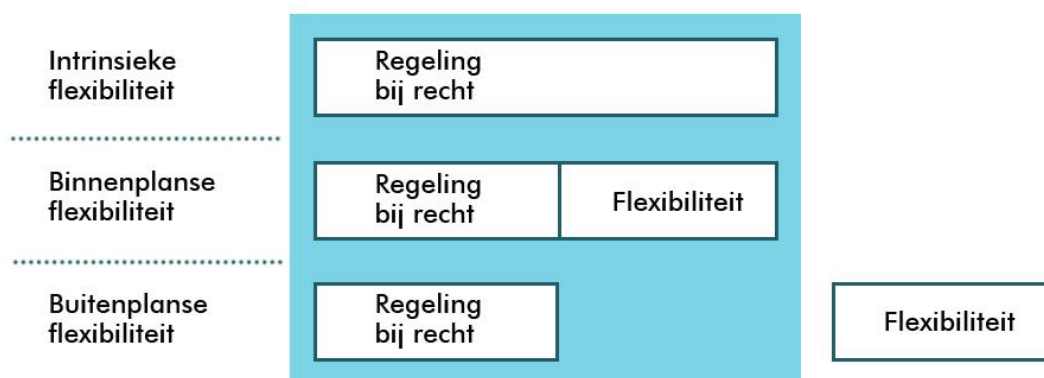
3.1 Flexibiliteit binnen huidige wettelijke mogelijkheden

Bij aanvang van dit experiment is een onderzoek uitgevoerd naar flexibele bestemmingsplannen (W. Bomhof en J. Oosterkamp van BügelHajema Adviseurs, Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling, maart 2013). Hierin is geconstateerd dat er in het algemeen drie verschijningsvormen van flexibiliteit kunnen worden onderscheiden:

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

13

Intrinsieke flexibiliteit is de ruimte die bij recht in het bestemmingsplan wordt opgenomen (ruimere bouw mogelijkheden, diverse functies binnen een bestemming, ruime interpretatie van functies in begripsbepalingen). Binnenplanse flexibiliteit is eveneens in het bestemmingsplan opgenomen, maar kan pas worden toegepast nadat een nadere afweging heeft plaatsgevonden (afwijkingmogelijkheid, wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht). Buitenplanse flexibiliteit tenslotte is de ruimte die de wetgever biedt om 'in te breken' in het bestemmingsplan om aldus de bepalingen aan te passen (afwijken van het bestemmingsplan). In figuur 3.1 zijn de drie vormen van flexibiliteit schematisch weergegeven.



Figuur 3.1 Schematische weergave flexibiliteit en het bestemmingsplan

Dit experiment richt zich met name op de mogelijkheden die de intrinsieke flexibiliteit biedt binnen de wet- en regelgeving (al dan niet met toepassing van de mogelijkheden uit de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet). Secundair worden de mogelijkheden van de binnenplanse flexibiliteit verkend. Aan buitenplanse flexibiliteit is in principe geen aandacht besteed. Hiermee zijn echter wel steeds meer mogelijkheden om in korte tijd activiteiten mogelijk te maken die niet in het bestemmingsplan mogelijk zijn (zie de volgende paragraaf).

Probeer extra procedures te vermijden: die zorgen voor vertraging in het proces

3.2 Kruiemelgevallenregeling

Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan een activiteit via drie wegen in afwijking van het bestemmingsplan worden toegestaan:

- met toepassing van een in het bestemmingsplan opgenomen afwijkingsbevoegdheid;
- met toepassing van de kruiemelgevallenregeling;
- in overige gevallen, mits het besluit een ruimtelijke onderbouwing bevat.

14

De kruiemelgevallenregeling biedt sinds kort extra mogelijkheden om flexibiliteit buitenplans mogelijk te maken. Daarom wordt hieraan expliciet aandacht besteed in deze paragraaf. De regeling is opgenomen in artikel 4 bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In dit artikel zijn bepaalde categorieën van gevallen door de wetgever aangewezen. Indien een activiteit in deze lijst past, is het college van B en W – in geval zij medewerking aan de activiteit wil verlenen - verplicht de kruiemelgevallenregeling toe te passen. Op de kruiemelgevallenregeling is de reguliere procedure van toepassing. Het besluit dient in principe binnen acht weken na aanvraag te worden genomen. Dit betekent dat ontwikkelingen die niet voorzien waren bij vaststelling van het bestemmingsplan, maar een beperkte afwijking inhouden, met een normale procedure kunnen worden gevoerd. Hierdoor ontstaat geen extra vertraging door (uitgebreide) procedures.

De kruiemelgevallenregeling dateert nog vanuit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de loop van de tijd is de regeling door de wetgever steeds verder uitgebreid. Recent nog door het Besluit Quickwins dat per 1 november 2014 in werking is getreden. Met de kruiemelgevallen zijn onder meer de volgende activiteiten mogelijk.

- Bouwen van een bijbehorend bouwwerk: binnen de bebouwde kom ongelimiteerd en buiten de bebouwde kom gemaximeerd (maximaal 150 m² en maximaal 5 m hoogte).
- Bouwen van een bouwwerk, geen gebouw zijnde (maximaal 50 m² en maximaal 10 m hoogte).
- Bouwen van een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding of een uitbreiding van ondergeschikte aard (denk aan liftopbouw, schoorsteen, ventilatiekanaal, airo-unit, brandtrappen, luchtbehandelingsinstallaties, etc).
- Herinrichting openbaar gebied: dit is per 1 november 2014 een nieuwe categorie. Niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied kan vanaf 1 november ook via de kruiemelgevallenregeling worden toegestaan. Denk hierbij aan verleggen van trottoirs, aanbrengen van groenvoorzieningen, het aanleggen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, al dan

niet in combinatie met bouwen in openbaar gebied, zoals straatmeubilair. Uit jurisprudentie moet nog blijken of onder herinrichting van het openbaar gebied ook een gebruikswijziging van het openbaar gebied wordt verstaan (bijvoorbeeld het toestaan van horecaterrassen).

- Gebruikswijziging van bouwwerken: per 1 november niet gemaximeerd en de beperking dat dit niet voor woningen geldt, is ook komen te vervallen. Ook de omliggende gronden mogen worden gewijzigd. Buiten de bebouwde kom uitsluitend voor logiefuncties voor werknemers.
- Tijdelijk gebruik: per 1 november een nieuwe categorie. Hiervoor moest voor tijdelijke afwijkingen de uitgebreide procedure worden doorlopen en was tijdelijk gebruik beperkt tot 5 jaar. Met deze nieuwe categorie kan tijdelijk gebruik tot 10 jaar worden toegestaan, ongeacht locatie binnen of bebouwde kom en ongeacht type gebruik en omvang bebouwing. Enige voorwaarde is dat het aannemelijk is dat na 10 jaar de tijdelijke afwijking wordt én kan worden teruggedraaid.

Uit voorgaande opsomming blijkt wel dat de reikwijdte van de kruimelgevallenregeling inmiddels het woord 'kruimel' overstijgt. De bouwwerken die via de kruimelgevallenregeling mogelijk zijn, kunnen in veel gevallen niet meer als een kruimel worden aangemerkt. Ook gebruikswijzigingen zijn vrijwel onbeperkt, althans voor zover het een locatie binnen de bebouwde kom betreft.

Met name de wijzigingen per 1 november 2014 zijn daarbij gericht op verbeteringen en het wegnemen van knelpunten binnen het bestaande stelsel van het omgevingsrecht, vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet.

3.3 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is opgenomen in de Crisis- en herstelwet (7^e tranche, met uitbreidingen in latere tranches). Met zo'n bestemmingsplan wordt concreet vooruit gelopen op het omgevingsplan, zoals dit onder de toekomstige Omgevingswet zal bestaan. In een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte komt niet alleen het ruimtelijke ordeningsaspect aan bod, maar er kunnen ook regels worden gesteld ten behoeve van "het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies." In artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn ten behoeve van deze brede reikwijdte en het wegnemen van diverse wettelijke belemmeringen, de volgende mogelijkheden gegeven:

15

Bredere reikwijdte (art. 7c lid 1)	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit
Langere looptijd (art. 7c lid 2)	Looptijd 20 jaar
Voorlopige functie 10 jaar (art. 7c lid 3)	Voorlopige bestemming/functie voorafgaand aan definitieve bestemming/functie, looptijd 10 i.p.v. 5 jaar
Verordeningen (art. 7c lid 4)	Toevoegen verordenende regels m.b.t. fysieke leefomgeving
Melding (art. 7c lid 5)	Verbod om zonder melding bepaalde activiteit te verrichten
Beleidsregels (art. 7c lid 6 / 3.1.2 lid 2a Bro)	Open/ vage norm in omgevingsplan, waarbij beleidsregels deze nader inkaderen
Welstandscriteria (art. 7c lid 7)	Nadere uitwerking lid 6 t.a.v. welstandsnormen

Planschade (art. 7c lid 8)	Voorzienbaarheid van planschade bij wegbestemmen van onbenutte mogelijkheden
RO-standaarden (art. 7c lid 9a en b)	Afwijking van RO-standaarden en beschikbaar stellen plan
Uitvoerbaarheid (art. 7c lid 9a 2 ^o)	In toelichting hoeft uitvoerbaarheid van plan niet te worden aangetoond en hoeft niet te worden beschreven hoe milieukwaliteitseisen bij plan zijn betrokken
Hogere grenswaarden geluid (art. 7c lid 9c en d)	Besluit vaststelling HGW kan deel uitmaken van bestemmingsplan en detailniveau akoestisch onderzoek kan worden afgestemd op detailniveau en fase bestemmingsplan
Uitstel kostenverhaal (art. 7c lid 10)	Vaststellen exploitatieplan c.q. kostenverhaal kan worden uitgesteld tot verlening bouw-omgevingsvergunning
Delegatie wijzigen onderdelen bestemmingplan (art. 7c lid 12)	Mogelijkheid om B&W delen van het plan te laten herzien, wijzigen, uitwerken

Diverse gemeenten experimenteren momenteel met deze mogelijkheden, zowel voor bepaalde (ontwikkel)gebieden binnen die gemeenten als met grondgebiedsdekkende plannen. De betreffende experimenten lopen vooruit op de Omgevingswet, die een paradigmaverschuiving beoogt in de houding van de overheid: meer transparantie, beter uitvoerbare en samenhangende regels, meedenken met de samenleving, participatie en initiatieven vanuit de samenleving, geen werende houding maar ruimte bieden voor ontwikkelingen en benutten van mogelijkheden, denken vanuit de gebruiker et cetera.

16

Een en ander leidt al snel tot meer flexibele plannen, die ruime mogelijkheden bieden. Dat wil overigens niet zeggen dat het verplicht is dergelijke flexibele plannen te maken, maar de Crisis- en herstelwet en in de toekomst de Omgevingswet faciliteren en stimuleren dit wel. In die zin zijn er veel overlappen te herkennen tussen de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en flexibele bestemmingsplannen. Andersom betekent dit dus ook dat met onderhavig experiment leerzame ervaringen zijn op te doen die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van de toekomstige omgevingsplannen.

De Omgevingswet is inmiddels in de Tweede Kamer behandeld. In de Omgevingswet zijn aanvullende bepalingen opgenomen ten aanzien van het Omgevingsplan ten opzichte van de hiervoor al genoemde verruiming en mogelijkheden van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Het betreft de volgende onderwerpen:

Toedeling functies aan locaties (art. 4.2 wetsvoorstel Ow)	'Bestemmingen' worden vervangen door functies
Looptijd (art. 4.17 wetsvoorstel Ow)	Geen generieke herzieningsplicht, wel actualiseren en specifieke actualiseringsplicht in bepaalde gevallen
Omgevingswaarden (art. 2.11 Ow wetsvoorstel)	Waarde die de gemeente wil bereiken voor een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving
Maatwerkvoorschriften (art. 4.5 wetsvoorstel Ow)	Mogelijkheid toepassen maatwerkvoorschriften in algemene zin: bevoegd gezag kan in specifieke gevallen plicht opleggen te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van algemene regels

Maatwerkregels (art. 4.6 wetsvoorstel Ow)	Nadere/aanvullende of afwijkende regels (resp. aanscherping of versoepeling) t.o.v. algemene regels Rijk/provincie (maatwerk voor individuele gevallen of een bepaald gebied)
Gelijkwaardigheid (art. 4.7 wetsvoorstel Ow)	Mogelijkheid toepassing gelijkwaardige maatregelen: bevoegd gezag kan in specifieke gevallen toestaan dat een andere maatregel wordt toegepast, mits die maatregel tot het beoogde resultaat leidt
Moderniseringslocaties (art. 4.18 wetsvoorstel Ow)	Aanwijzing locaties waar de bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of vervangen
Aanwijzing programma's (art. 3.14 wetsvoorstel Ow)	Aanwijzing in omgevingsplan van programma's die betrekking hebben op omgevingswaarden of andere doelstelling

Deze 'ingrediënten' van het omgevingsplan bieden in navolging van de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid om de genoemde paradigmaverschuiving gestalte te geven in de gemeentelijke regelgeving.

4 De zes experimenten nu

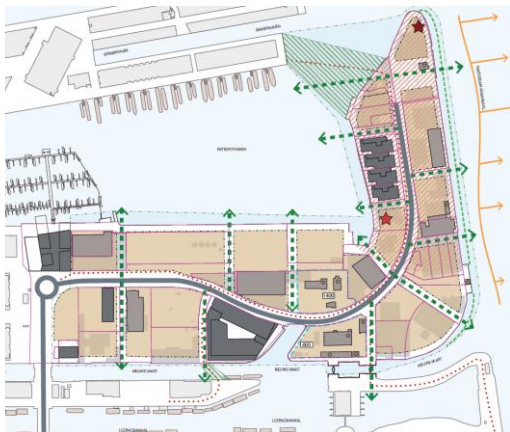
Zes gemeenten zijn gestart met het experiment. In drie jaar is veel gebeurd. Dit hoofdstuk geeft de stand van zaken van de zes experimenten weer. Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, is de zoektocht om te komen tot flexibiliteit niet eenvoudig. Het kost tijd. Bovendien is het bestemmingsplan als instrument een middel, geen doel op zich. Flexibiliteit in bestemmingsplannen zorgt voor vermindering van de stroperigheid, maar het is niet de enige reden waarom ontwikkelingen vertraging op kunnen lopen. In de zomer van 2015 is er nog maar één bestemmingsplan vastgesteld (Den Helder), waarin bovendien geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet. Tynaarlo is (vooralsnog) gestopt met het bestemmingsplan, omdat de ontwikkeling als geheel niet doorgaat. De overige vier gemeenten zijn nog bezig.

4.1 Amsterdam: voormalig bedrijventerrein Cruquiusgebied

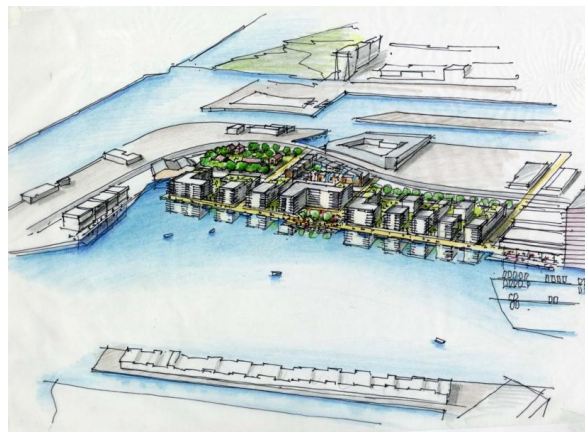
Op het bedrijventerrein Cruquiusgebied zijn van oudsher veel industriële bedrijven gevestigd. De gemeente wil het gebied geleidelijk transformeren naar een levendig, duurzaam en modern woongebied. De gemeente laat de transformatie voor een belangrijk deel over aan marktpartijen. De gemeente bepaalt de kaders, maar stelt zich terughoudend op ten aanzien van het aantal en de omvang van de kaders. Op 31 januari 2012 heeft de stadsdeelraad spelregels en een spelregelkaart vastgesteld (zie figuur 4.1).

18

Sinds 2013 zijn diverse tijdelijke en permanente initiatieven in het gebied gestart. Amvest trekt een relatief grote ontwikkeling, waarin een mix van functies wordt toegestaan (zie figuur 4.2 voor een impressie). Omdat de ontwikkeling van dit gebied op korte termijn van start gaat, is voor dit deel in februari 2015 een bestemmingsplan vastgesteld. Het plan gaat uit van een mix van functies. In dit bestemmingsplan is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt. Het bestemmingsplan is echter naar verwachting wel flexibeler geworden door aanmelding als experiment.



Figuur 4.1 Spelregelkaarten



Figuur 4.2 impressie Cruquius deelgebied 1

De gemeente gaat uit van het initiatief uit de markt. Zij wil voor de rest van het gebied graag één bestemmingsplan opstellen, maar wil ook het initiatief hiervoor aan de markt overlaten. Dit is complex gebleken, omdat slechts een beperkt aantal eigenaren (min of meer concrete) plannen heeft voor herontwikkeling. Het merendeel van die plannen is echter nog erg pril, waardoor zelfs hoofdlijnen nog onbekend zijn. Andere eigenaren hebben vooralsnog geen plannen. Hierdoor zijn de eigenaren

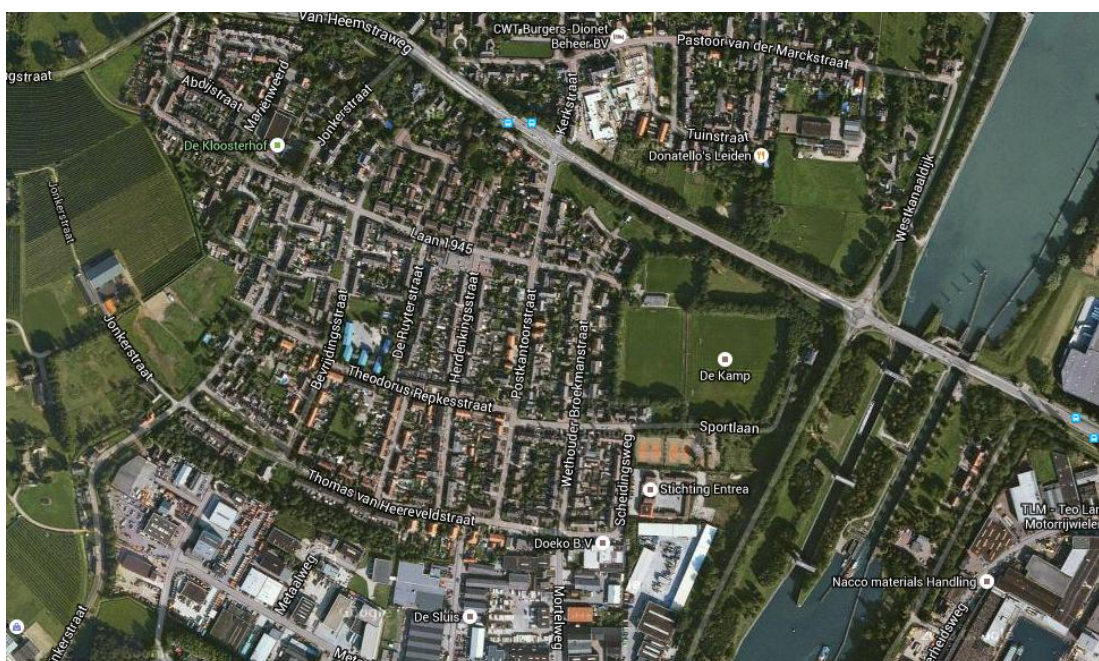
terughoudend om te investeren in tijd en geld om een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Complicerende factor hierbij is dat er een aantal expliciete randvoorwaarden ligt in het gebied of in de omgeving. Het gebied zelf is een geluidsgezoneerd industrieterrein, met een aantal geluidsproducerende bedrijven. Dit levert belemmeringen op voor herontwikkeling naar woningen. Daarnaast werkt één bedrijf met gevaarlijke stoffen, waardoor ontwikkeling van woningen in de directe omgeving ook niet mogelijk is. Tot slot legt het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) beperkingen op een strook van het gebied ten behoeve van de scheepvaart op het Amsterdam-Rijnkanaal direct ten oosten van dit gebied.

Deze complicerende factoren maken dat de gemeente op zoek is naar een andere rol. Zij heeft duidelijk aangegeven aan welke randvoorwaarden ontwikkelingen moeten voldoen, heeft op verschillende manieren partijen uitgenodigd en was aanvankelijk van plan om geen leidende rol in het bestemmingsplan te nemen. De gemeente heroverweegt nu haar rol om de ontwikkelingen verder te stimuleren.

4.2 Beuningen: Laan 1945 Weurt

Het dorp Weurt moet bij Laan 1945 een kloppend dorpshart krijgen. Centraal in Laan 1945 is weliswaar een concentratie van winkels, horeca en dienstverlening, een duidelijk dorpshart ontbreekt echter. De bevolking van Weurt ziet graag dat er een dorpsplein is waar voorzieningen meer geconcentreerd liggen en waar ontmoetingen kunnen plaatsvinden. De voorzieningen moeten elkaar versterken. Het grootste deel van Laan 1945 bestaat echter uit monofunctionele woningen. Om het dorpshart van Weurt aantrekkelijker te maken, is een verbreding van de functies wenselijk en een versoepeling van de bouwregels. De versoepeling van de bouwregels zal ervoor zorgen dat er op meer locaties aan Laan 1945 fysiek voldoende ruimte is om andere functies dan wonen te realiseren. Met name op de begane grond zal er dan ruimte ontstaan voor (kleinschalige) bedrijvigheid, detailhandel of andere commerciële functies.

19



Figuur 4.3 Weurt, met centraal gelegen Laan 1945

*Je moet
blijven porren
om initiatieven
los te krijgen*

Bij de gemeente kwam al snel in het proces het besef dat uitnodigen niet alleen maar gaat met een flexibel bestemmingsplan. Dit geldt zeker in een dorp als Weurt, waarvan bekend is dat bewoners en ondernemers zich vrij afwachtend opstellen ten opzichte van de overheid. De gemeente heeft gezocht naar een rol waarin zij een functie heeft om in de gemeenschap te porren om zo de gemeenschap te stimuleren met initiatieven te komen. Daarnaast wil de gemeente zich ook faciliterend opstellen. Dit heeft geresulteerd in een aantal Weurtlabs. Deze Weurtlabs zijn aanleiding geweest voor initiatiefgroepen die het straatbeeld en de mogelijke activiteiten onderzoeken. Vanuit een initiatiefgroep wordt het bestemmingsplan

(in concept) opgesteld. Bij al deze initiatiefgroepen stelt de gemeente haar kennis en netwerk ter beschikking, maar geen financiën.

Door in het begin van het proces relatief veel energie in het proces te stoppen, ontstaat een vliegwieleffect. Het mobiliseren van het dorp was noodzakelijk om ideeën te kunnen genereren. Voor alle partijen is duidelijk dat nu het dorp aan zet is. Eén van de initiatiefgroepen stelt het bestemmingsplan met begeleiding van de gemeente op. Het bestemmingsplan zal in de tweede helft van 2015 de inspraak ingaan. Overigens is met het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, tiende tranche, het gebied onder artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet gebracht (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte), waarmee het formeel uit het experiment flexibele bestemmingsplannen is gehaald. De gemeente ziet meer kansen voor verandering van het gebied als zij in het bestemmingsplan ook andere aspecten wat betreft milieu en welstand kan regelen. Zo wil zij ook onderdelen vanuit de APV overplaatsen naar het bestemmingsplan. Bij deze evaluatie is dit gebied wel betrokken.

20

4.3 Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder

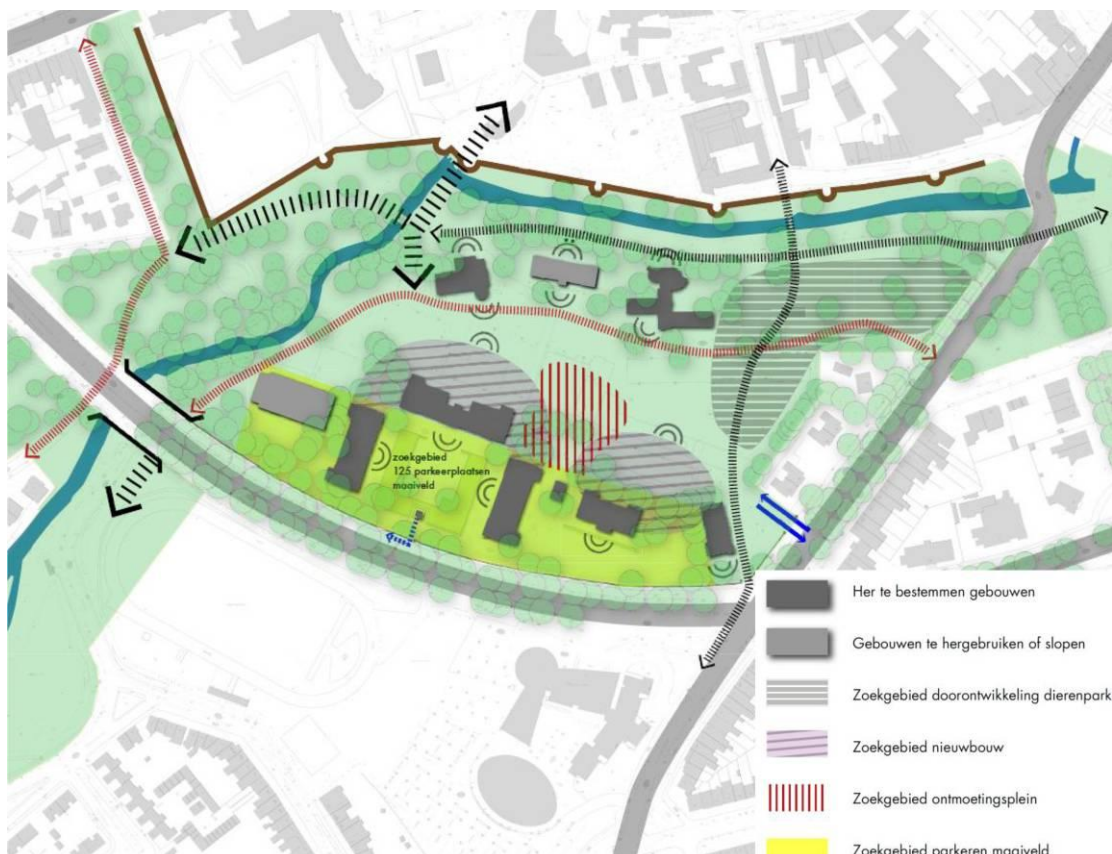
Bij de start van de herontwikkeling van Nieuw Den Helder bestond de ambitieuze aanpak van gemeente en woningbouwcorporatie om burgers op een actieve manier te betrekken bij de gebieden waar herontwikkeling plaats zou moeten vinden. Een belangrijke wens was bij de plannen veel aandacht te besteden aan de integratie van verschillende bevolkingsgroepen.

Vrij snel in het proces is gebleken dat de woningbouwcorporatie snel verder wilde met de herontwikkeling van het gebied. Hierdoor was er geen tijd beschikbaar om een flexibel bestemmingsplan uit te denken. De gewenste flexibiliteit voor de herontwikkeling was mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving. Het doel blijft echter overeind staan om een integratie met verschillende maatschappelijke functies in de wijk te laten plaatsvinden. Welke functies dit kunnen zijn, wordt in de komende periode verder verkend, onder andere met een uitgebreid participatieproces. Afhankelijk van de resultaten zal duidelijk worden welk juridisch-planologisch instrumentarium daarbij past.

4.4 Maastricht: Tapijnterrein (voormalig NAVO-terrein)

De Universiteit van Maastricht, provincie Limburg en gemeente Maastricht hebben gezamenlijk het Tapijnterrein aangekocht. De universiteit en de provincie hebben samen de gebouwen en een deel van de omliggende gronden gekocht, de gemeente de overige gronden. De universiteit wist bij aankoop nog niet precies wat ze met het terrein wilde, maar gezien de ligging nabij het centrum en de kleinschalige omvang van de gebouwen die aansluit bij de manier van werken van het universitaire onderwijs, waren ze geïnteresseerd. In de koopovereenkomst met het Rijk is opgenomen dat er onderwijsgerelateerde functies zouden komen. Andere functies zijn mogelijk, maar dat zou (achteraf) gevolgen hebben voor de prijs van de gronden.

Vanaf het begin staat vast dat een aantal gebouwen behouden blijft en dat op andere locaties sprake is van sloop en herbouw. Dit is vertaald in een visiekaart (zie figuur 4.4). Omdat de universiteit in eerste instantie geen concreet plan had, wilde de gemeente deze visiekaart vaststellen als bestemmingsplan. Tijdens dit proces meldde zich een aantal andere geïnteresseerde partijen (waaronder de Hogeschool). Dit versnelde het denkproces van de universiteit om de plannen verder te concretiseren. Deze uitwerking was aanleiding om niet alle tijd en energie in het flexibele bestemmingsplan te steken, maar om het proces met gerichte beslissingen nog meer vorm te geven. Tijdens dit proces is aan zes gebouwen een nieuwe functie toegekend met de kruimelgevallenregeling.



Figuur 4.4 Totaalkaart conceptvisie Tapijnterrein

De partijen hebben gezamenlijk een Programma van Eisen opgesteld waarin het herbestemmen van Monumentale gebouwen centraal staat. De aanvullende nieuwe bebouwing moet flexibiliteit bieden om op andere toekomstige functies in te kunnen spelen. Het uitgangspunt is een casco bebouwing met

standaard beukmaten, waardoor flexibel is om te gaan met de invulling. De aanbestedingsprocedure voor het schetsontwerp van het gebied is gestart op basis van het Programma van Eisen. In december 2015 moet het schetsontwerp voor de bebouwing gereed zijn. Het opstellen van het bestemmingsplan loopt hieraan parallel, zodat de procedure om tot vaststelling te komen, snel na het voltooiën van het schetsontwerp kan starten. Uitgangspunt voor het bestemmingsplan is dat voor het gehele gebied een globale bestemming met flexibele invulling geldt waarvan via een binnenplanse ontheffing gebruik kan worden gemaakt. In een extra laag wordt het winnende schetsontwerp direct mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan. Eventuele afwijkingen van het schetsontwerp die wel passen binnen de visie en uitgangspunten voor het gebied kunnen zo gemakkelijk worden doorgevoerd zonder lange procedures.

4.5 Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen

De beheersbestemmingsplannen binnen de gemeente werden steeds dikker en lastiger te lezen. Hoewel alle regels behoorlijk dichtgetimmerd leken, waren veel regels toch nog voor verschillende interpretatie vatbaar. De gemeente wil daarom makkelijker en eenvoudiger regels. Daarbij komt dat de gemeente constateerde dat initiatiefnemers pas naar de gemeente komen op het moment dat zij een concreet initiatief hebben en niet of nauwelijks tijdens de procedure om tot een nieuw beheersbestemmingsplan te komen, terwijl bij het opstellen van het beheersbestemmingsplan toch goed te bedenken is wat in een bepaald gebied allemaal speelt. Om een goede integrale afweging te kunnen maken, vindt de gemeente het wenselijk om bij het opstellen van een nieuw beheersbestemmingsplan voor een gebied af te wegen wat al dan niet mogelijk is. Dit voorkomt het nemen van ad hoc-beslissingen zonder een duidelijke (samenhangende) visie, waarbij de maatschappij niet of slechts beperkt is betrokken.

22

De basisgedachte van de aanpak van de gemeente Overbetuwe voor het bestemmingsplan voor de dorpen Zetten en Hemmen is de mensen te vragen welke flexibiliteit zij in het bestemmingsplan wensen. Het gaat dan om mogelijkheden voor (ver)bouw van bestaande bebouwing, maar ook om mogelijke toekomstige invullingen van gebieden en/of gebouwen. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal stellingen. De gemeente bedenkt deze stellingen niet zelf, maar haalt ze op uit de samenleving.

Om tot een eerste invulling van de stellingen te komen, organiseerde de gemeente een openbare bijeenkomst. Op basis van de reacties van deze eerste bijeenkomst zijn stellingen online gepubliceerd op een platform en bestond de mogelijkheid om offline te reageren in een oud schoollokaal. Er is actief geïnvesteerd om zo veel mogelijk mensen deel te laten nemen aan het platform. Dit is gedaan door met veel stakeholders en shareholders te spreken. Zo is een sneeuwbaaleffect gecreëerd, waardoor steeds meer mensen ambassadeur voor het project werden. Daarnaast zijn op markten bestemmingsplantjes en flyers uitgedeeld en is met posters geprobeerd veel mensen te bereiken.

In een eerste ronde (naar aanleiding van de resultaten van de georganiseerde bijeenkomst) was het mogelijk stellingen te formuleren. Hierdoor kwamen de belangrijke thema's aan het licht. Doel van de stellingen was om na te gaan welke flexibiliteit gewenst is in een gebied. Vervolgens is gestemd op de verschillende stellingen. Uitgangspunt is dat de stellingen met meer dan 80 procent van de stemmen overgenomen worden in het bestemmingsplan. Tijdens een afsluitende voorbereidingsavond is gesproken over de stellingen waarop 50-80 procent van de mensen hadden gestemd. Met een mogelijk beperkte aanpassing van de stellingen zou het mogelijk kunnen zijn om een grotere meerderheid achter

de stellingen te krijgen. Dit is input voor het opstellen van het bestemmingsplan. Uit de stellingen blijkt dat er maar een paar onderwerpen zijn waarop flexibiliteit gewenst is (aanpassingen woningen voor specifieke doelgroepen en verruiming van de mogelijkheden van maatschappelijke functies). Het opstellen van het bestemmingsplan is de volgende stap. Dit zal in het najaar van 2015 gebeuren. Het doel van dit bestemmingsplan is om met weinig bestemmingen en weinig regels per bestemming te werken, waardoor een heldere regeling ontstaat. Door zo min mogelijk regels te stellen, ontstaat vanzelf een bepaalde mate van flexibiliteit.

4.6 Tynaarlo: De Bronnen in Vries

De gemeente Tynaarlo wilde een woonwijk in Vries realiseren van maximaal 300 woningen. Gevreesd werd echter dat niet aangetoond kon worden dat het bestemmingsplan binnen 10 jaar gerealiseerd zou worden. De gemeente wilde het plan organisch laten groeien. Elke fase moet wel als een afgerond geheel worden gerealiseerd. Deze aanpak had als voordeel dat op elk willekeurig moment met de ontwikkeling gestopt zou kunnen worden, mocht op de langere termijn de realisatie van de volledige wijk niet meer mogelijk zijn door bijvoorbeeld een wegval van de woningbehoefte.

De gemeente heeft een structuurvisie vastgesteld (zie figuur 4.5), waarin de ontwikkelingsstrategie is vastgesteld. Tegelijkertijd is een beeldkwaliteitplan en een tekeningenboek opgesteld, waarin randvoorwaarden zijn gesteld, maar waarin ook inspiratie is te vinden hoe je ontwikkelingen kan vormgeven. Het bestaande landschap vormt een belangrijke onderlegger voor de beoogde ontwikkeling van het gebied. Dit biedt een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Aan de andere kant biedt dit ook kansen om het gebied een unieke identiteit te geven. Dit is vertaald in het bestemmingsplan.



Figuur 4.5 Overzichtkaart structuurvisie

De gemeente Tynaarlo is intern ver gekomen met het opstellen van het flexibele bestemmingsplan. Er is een versie opgesteld die in principe gereed was voor de procedure. In dit concept is op een aantal verschillende onderdelen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de aanwijzing in de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet biedt. Het plan heeft ook een duidelijk globaal karakter. In de periode waarin de procedure zou starten, is er echter een ander college gekomen, dat de prioritering van de locaties voor nieuwe woningen binnen de gemeente anders wilde verdelen. De wens om De Bronnen te realiseren is daarmee vervallen.

5 De ervaringen

5.1 Inleiding

De meeste experimentgemeenten zitten nog midden in het proces om te komen tot vastgestelde bestemmingsplannen, zoals ook uit het voorgaande hoofdstuk blijkt. Aanvankelijk was het de bedoeling om voor 1 juli 2016 een bestemmingsplan vast te stellen. Dit wordt mogelijk uitgesteld tot 1 juli 2018. Sinds de start van het experiment is er al wel uitgebreid nagedacht over de systematiek van het bestemmingsplan met daarbij de voor- en nadelen en de kansen en belemmeringen van het flexibel bestemmen. Ook zorgt het werken met flexibiliteit voor een andere aanpak. De ervaringen komen in dit hoofdstuk aan bod.

Allereerst wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de vraag of de experimentgemeenten flexibiliteit in bestemmingsplannen eigenlijk als zinvol ervaren.

Bij aanvang van het experiment was op basis van praktijkervaringen aangenomen dat een aantal bepalingen uit de wet mogelijk in de weg staat om te komen tot een flexibel bestemmingsplan. Paragraaf 5.3 beschrijft in hoeverre van deze mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt en in hoeverre de wet ontwikkelingen in de weg staat.

In de vierde paragraaf komt aan bod welke onderdelen van de wet alsnog belemmerend kunnen werken bij het opstellen van (flexibele) bestemmingsplannen. Hierin zijn aandachtspunten opgenomen die als input kunnen dienen bij de verdere uitwerking van de Omgevingswet. Paragraaf 5.5 geeft de lessen weer die iedereen kan gebruiken bij het opstellen van een bestemmingsplan binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Een andere manier van werken en denken is hiervoor belangrijk. Dit geeft ook belangrijke ingrediënten die bruikbaar zijn voor de implementatie van de Omgevingswet.

25

5.2 Flexibiliteit zinvol?

De experimentgemeenten vinden het in het algemeen zinvol om over flexibiliteit na te denken. Op die manier vind een open discussie plaats over de visie en het (eind)beeld van een bepaald gebied. Het resultaat van dit proces is wel verschillend. In de gemeenten Maastricht, Amsterdam en Tynaarlo zijn c.q. waren gebiedsontwikkelingen voorzien. De richting van de ontwikkelingen is wel duidelijk, de manier waarop het wordt ingevuld niet. Er is echter nog onzekerheid over het exacte eindbeeld.

In de gemeenten Overbetuwe en Beuningen, waar is geëxperimenteerd met gebieden met een lagere dynamiek, is er meer zekerheid over het eindbeeld. Dit resulteert in een meer gedetailleerd bestemmingsplan ten aanzien van het eindbeeld.

Flexibiliteit zorgt voor een grotere onzekerheid over het eindbeeld. Die onzekerheid is niet erg, maar moet wel opwegen tegen de voordelen van de flexibiliteit. In gebieden waar ontwikkelingen zijn voorzien, is flexibiliteit gewenst. Zo is het mogelijk om snel op nieuwe initiatieven in te spelen die van tevoren niet waren voorzien. Door een flexibel bestemmingsplan op te stellen, vermindert de rechtsonzekerheid waardoor tussentijdse procedures niet nodig zijn.

Zinvol voor gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling heeft in de afgelopen jaren steeds meer te maken met een toenemende onzekerheid: het is niet meer mogelijk om van te voren via een blauwdruk aan te geven hoe een gebied zich zal ontwikkelen. Flexibiliteit in bestemmingsplannen past in deze trend. Daarnaast lijken mondige burgers het steeds normaler te vinden om naar de rechter te stappen om een wijziging van het bestemmingsplan aan te vechten. Het is daarom wenselijk

om in een vroeg stadium juridisch-planologisch te verankeren welke reikwijdte aan functies en bouwmogelijkheden in een gebied mogelijk en wenselijk zijn. Indien er tussentijds procedures nodig zijn om (kleine) wijzigingen door te voeren die passen in de visie voor het gebied, zorgt dit voor onnodige vertraging. Dit kan de ontwikkeling van een gebied lam leggen. De procedures vormen zo de bottleneck in het proces. Zonder zekerheid over realisatiemogelijkheden, kunnen investeringen uitgesteld worden. Het is daarom wenselijk zo vroeg mogelijk zekerheid te hebben over de mogelijkheden die voor een gebied gelden. Dit vergt wel een andere aanpak. Eerder in het proces van gebiedsontwikkeling is de bandbreedte waarbinnen wordt gedacht nog groter, wat een grotere onzekerheid over het eindbeeld met zich meebrengt. De verschillende partijen moeten met deze onzekerheid om kunnen gaan.

*Vertaal je visie
integraal
in het bestemmingsplan*

26

Door de ontwikkeling in het bestemmingsplan op te nemen, wordt de (lange) beroepsprocedure zo ver mogelijk naar voren getrokken. Dit levert bijvoorbeeld een voordeel op als je als gemeente vermoedt dat een ontwikkeling zich op termijn kan voordoen (bijvoorbeeld woningen in een bedrijfsgebied of kleinschalige bedrijvigheid in een woongebied). Als een gemeente deze functie wel passend vindt, maar de omgeving niet, zorgt dit voor discussie en mogelijke langere proceduretijd. Is deze functie niet in het bestemmingsplan opgenomen en er komt een concreet initiatief, dan zal de beroepsprocedure vertragend op de ontwikkeling werken. Met een flexibele bestemmingsplan wordt deze gevoerd voordat de (concrete) ontwikkeling zich aandient. In bijvoorbeeld Weurt kan een dergelijke werkwijze helpen: welke functies in Laan 1945 komen, is nog niet duidelijk, maar door het kader in vroeg tijdig stadium vast te stellen, ontstaat er duidelijkheid en nodigt dit uit. Maar ook voor het Tapijnterrein en het Cruquiusgebied, waar de functies nog niet helemaal duidelijk zullen zijn op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan, kan deze werkwijze doelmatig zijn.

De gedachte achter een flexibel plan is om de visie op het gebied in het bestemmingsplan te vertalen, zonder al te specifiek te worden. Bij nieuwe plannen betekent dit dat beoordeeld wordt of een nieuwe ontwikkeling past binnen de geest van het bestemmingsplan in plaats van binnen de letter (en de lijn). Het gaat dus om het kenbaar maken van de wensen, waarbij wel van te voren een integrale afweging plaatsvindt van de kansen en mogelijkheden die het gebied biedt. Een andere mogelijkheid is de mal-contramal-gedachte: geef aan wat in een gebied onwenselijk is. Hieruit blijkt meteen wat (het brede palet aan) wenselijke ontwikkelingen zijn. In Amsterdam kan je bijvoorbeeld aangeven welk type bedrijvigheid nog wenselijk is in het beoogde woon-werkgebied, in Beuningen in welk deel van de straat andere functies wenselijk zijn. Bij het opstellen van het bestemmingsplan gaat de gemeente dan uit van de aanvaardbaarheid van een bepaalde ontwikkeling. Dit leidt tot minder ad hoc-reacties op initiatieven die niet in het bestemmingsplan passen. Het grote voordeel is dat er minder tussentijdse afwijkingprocedures plaatsvinden. Dat betekent minder vertraging voor een ontwikkelaar en meer duidelijkheid voor andere belanghebbenden.

Een bijkomend voordeel van flexibiliteit is dat de houding van een overheid verandert. Door van flexibiliteit uit te gaan, is een vaststaand eindbeeld niet langer het uitgangspunt. Bij nieuwe initiatieven zal de houding van de overheid in beginsel eerder positief zijn. Deze open houding zorgt ervoor dat regels minder als ballast worden ervaren, waardoor de ervaren regeldruk zal afnemen.

Ook in de communicatie vooraf kan het voordelen hebben. In de gemeente Tynaarlo is uitgebreid met de omgeving gesproken, waardoor is gebouwd aan vertrouwen. Het aantal regels dat de gemeente in het (concept)bestemmingsplan heeft opgenomen, is daardoor minder. Bij een normaal bestemmingsplan zou bijvoorbeeld een stelsel van aanlegvergunningen worden opgenomen ter bescherming van de houtwallen in het gebied. Om onnodige procedures te voorkomen, had de gemeente de voorkeur dit niet op te nemen. Doordat bij de start van het proces vertrouwen bij de belanghebbenden is ontstaan dat de gemeente ook belang heeft bij de houtwallen en deze uitsluitend zal doorbreken op het moment dat dit echt noodzakelijk is voor de ontsluiting van het gebied, is het niet nodig om een stelsel van aanlegvergunningen op te nemen.

Soorten flexibiliteit

Bij de start van het experiment is een onderscheid gemaakt naar globale bestemmingsplannen, bestemmingsplannen gericht op uitnodigingsplanologie en ruimtelijke verordeningen (zie paragraaf 2.2). Bij de planvorm ruimtelijke verordening werd uitgegaan van het loslaten van de plankaart. Dit blijkt in de praktijk geen meerwaarde te hebben. Bestemmingen kunnen zo ruim geformuleerd worden, dat het loslaten van de plankaart niet tot specifieke voordelen leidt.

Beide andere varianten (globale bestemmingsplannen en uitnodigingsplanologie) hebben een grote meerwaarde. Gebleken is wel dat beide planvormen met elkaar samenhangen. Door de kaders zo ruim mogelijk (globaal) te maken in het bestemmingsplan, is het voor alle partijen duidelijk welke ontwikkelingen in een gebied mogelijk zijn. Het is uitnodigend voor initiatiefnemers om met nieuwe ideeën te komen. Een globaal plan zorgt voor zo min mogelijk procedures in een later stadium. Het grote nadeel van het moeten voeren van extra procedures is dat deze zorgen voor een extra onzekerheid en mogelijke vertraging. Zeker bij afwijkingsprocedures (zowel binnenplannen als buitenplannen) zal bij bezwaar eerst naar de rechtbank en vervolgens naar de Raad van State gegaan moeten worden. Dit leidt tot onnodig tijdsverlies.

27

In sommige gevallen is het echter niet mogelijk (vanwege bijvoorbeeld milieuregels) om een ontwikkeling direct mogelijk te maken. Voorwaarden opnemen is dan een goede manier om zonder tussentijdse procedure een ontwikkeling mogelijk te maken. Dit is overigens één van de redenen dat de gemeenten Amsterdam en Beuningen van de mogelijkheden uit artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet gebruik willen maken.

Het heeft de voorkeur om de criteria zo objectief mogelijk te formuleren, zodat er absolute duidelijkheid bestaat over het al dan niet door kunnen gaan van een ontwikkeling. Hoe subjectiever een voorwaarde wordt, hoe minder zekerheid er voor een initiatiefnemer is dat een gemeente een aanvraag zal honoreren, hoe minder uitnodigend het is. Hier schuilt echter wel een paradox in: door een bestemmingsplan globaler op te stellen, zijn de begrenzingen minder strak en normatief weergegeven. Gemeente Maastricht neemt in het bestemmingsplan waarschijnlijk een zoekgebied op voor nieuwbouw. Wat als een nieuw gebouw net een paar meter buiten dit zoekgebied zal vallen? Het is waarschijnlijk wenselijker als het gebouw binnen het zoekgebied valt, maar in sommige gevallen is een overschrijding van deze grenzen wel aanvaardbaar. Het is geen eenvoudige opgave dit eenduidig in

voorwaarden van een bestemmingsplan te vatten. Dit houdt in dat er snel enige mate van subjectiviteit in sluipt. Het is zaak altijd een goed evenwicht te zoeken. Door goed aan te geven wat de visie op een gebied is, kan je subjectiviteit zo veel mogelijk beperken.

Minder noodzaak voor laagdynamische gebieden

In gebieden waar geen ontwikkelingen zijn te voorzien, zal de onzekerheid toenemen op het moment dat een flexibel bestemmingsplan wordt opgesteld. De vraag is wat hiervan de meerwaarde is. Mensen wonen al lang in een gebied waar zich de afgelopen jaren weinig ontwikkelingen hebben afgespeeld en waar ook in de toekomst weinig ontwikkelingen zijn te verwachten. Uit de gesprekken die met de inwoners van Zetten, Hemmen en Weurt zijn gevoerd, blijkt dat de meeste mensen vrij behoudend zijn voor hun eigen woonomgeving, ook als dat henzelf beperkt. De nadelen van de onzekerheid wegen hier niet op tegen de voordelen van flexibiliteit. In laagdynamische gebieden liggen meer conserverende bestemmingsplannen daarom voor de hand.

Het kan wel goed zijn om bij de start van een proces als uitgangspunt te hanteren dat je wilt flexibiliseren: op deze manier kan een open discussie over de toekomst van het gebied voeren. Die discussie heeft een duidelijke meerwaarde. Enerzijds leert de opgehaalde informatie in welke mate je de flexibiliteit in het plan kan vergroten (dit kan immers van gebied tot gebied verschillen). Anderzijds is het voordeel dat het bestemmingsplan een groot draagvlak heeft en dat discussies over mogelijke toekomstige ontwikkelingen aan de voorkant hebben plaatsgevonden. Zo wordt over de toekomst van een gebied gediscussieerd en zijn latere verzoeken eenvoudiger te behandelen. Hier kan een flexibel plan ook een andere meerwaarde hebben: gebruiksvriendelijkheid. In Overbetuwe is de regeling zo beknopt mogelijk opgesteld. Dit leidt automatisch tot meer flexibiliteit.

28

5.3 Afwijkingmogelijkheden binnen Crisis- en herstelwet

Voor de experimenteer-gebieden mogen bestemmingsplannen worden opgesteld die niet aan alle wettelijke vereisten hoeven te voldoen. In paragraaf 2.4 kwam al aan de orde welke vereisten dit betreft. In deze paragraaf komt achtereenvolgens aan bod:

- de voordelen per thema die de Crisis- en herstelwet biedt om niet aan alle wettelijke vereisten te hoeven voldoen (5.3.1 tot en met 5.3.3);
- onderdelen waarvan de experimentgemeenten zich afvragen of het doelmatig is hiervan af te wijken (5.3.4);
- onderdelen waarvan geen gebruik is gemaakt en waarover geen duidelijk oordeel in dit experiment is gevormd (5.3.5);

Tot slot wordt in de laatste subparagraaf per afwijkingmogelijkheid geconcludeerd of het al dan niet zinvol is om hiervan af te wijken. Deze conclusie vormt input voor de vraag welke onderdelen al dan niet mee te nemen in de Omgevingswet.

5.3.1 Voordeel flexibiliteit: 20 jaar doorlooptijd en uitvoerbaarheidseis

De grootste voordelen die in het experiment zijn ervaren zijn:

- de mogelijkheid van een planperiode van 20 jaar;
- het niet (volledig) hoeven aantonen van de uitvoerbaarheid met daarbij de mogelijkheid niet aan hoeven te sluiten op de milieukwaliteitseisen.

*Niemand weet hoe de wereld
er over zes jaar uitziet*

Ook uit de vragenlijsten aan andere gemeenten blijkt dat zij hierin een grote meerwaarde zien.

Deze opties bieden de mogelijkheid om in een flexibel bestemmingsplan de visie op een gebied te kunnen vertalen. Daarbij is het ook mogelijk om concepten of functies toe te staan waaraan op dit moment niet wordt gedacht of waarover op dit moment nog geen zekerheid bestaat of het (op korte termijn) wordt gerealiseerd. Dat sluit aan bij de huidige werkelijkheid, waarbij de onzekerheid groot is hoe de wereld er over een paar jaar uitziet. De flexibiliteit stimuleert de ontwikkeling in een gebied zonder de noodzaak om tussentijds opnieuw lange en/of onzekere procedures te voeren. Een traditioneel bestemmingsplan moet te veel dichtgetimmerd zijn, vanwege de noodzaak de uitvoerbaarheid aan te tonen (en parallel daaraan het moeten voldoen aan de milieukwaliteitseisen). Hierdoor is het nauwelijks mogelijk om functies toe te staan waarover nu nog geen zekerheid bestaat, maar die wel wenselijk zijn in een gebied. Zo wil de gemeente Amsterdam in het Cruquiusgebied langzaam een gemengd woon-werkgebied creëren. Op veel locaties hebben eigenaren nog geen concrete plannen. De uitvoerbaarheid van het toevoegen van de woonfunctie is dus lang niet overal zeker. De kans dat er over een aantal jaar op veel plekken sprake is van een transformatie, is wel groot. Omdat het in de visie van de gemeente past en gewenst is, past dit wel in de doelstelling om uit te nodigen.

Overigens wordt in geen enkel experiment het aantonen van de uitvoerbaarheid helemaal losgelaten: het moet wel aannemelijk blijven dat een functie ergens passend is (dus moet kunnen vanuit sectorale wet- en regelgeving en mag niet leiden tot onevenredige overlast in de omgeving). Zo zal gemeente Maastricht wel onderzoek doen naar bijvoorbeeld geluid en luchtkwaliteit, maar doen zij dit nog niet specifiek voor alle locaties waar gevoelige functies zijn toegelaten. Voor Weurt geldt ook dat niet alle functies die worden toegelaten altijd direct naast woningen zijn toegestaan. Onderzoek spitst zich daardoor meer toe tot het schaalniveau van hele plangebieden en niet tot elke locatie waar een functie wordt toegestaan.

De eis om de uitvoerbaarheid aan te tonen en de planhorizon van 10 jaar lijken ook beperkingen op de creativiteit te leggen. Juist door deze beide aspecten los te laten, leken de experimentgemeenten in staat om vrijer te bedenken wat de bedoelingen met het gebied zijn, waardoor een plan kan worden opgesteld dat een visie op een gebied geeft.

29

*Vaker last van dingen die je wel wilt en niet kunnen
dan van dingen die je toeliet en achteraf niet wilde*

Grotere onzekerheid

Een globaal plan met veel mogelijkheden betekent dat er een grotere onzekerheid blijft bestaan. Niet alleen voor omwonenden of andere belanghebbenden die potentieel overlast van een ontwikkeling kunnen ervaren, maar ook voor een initiatiefnemer. Globaal bestemmen betekent immers niet alleen dat een grote verscheidenheid aan functies mogelijk wordt gemaakt, maar dat de omschrijving van de functies of de locatiebepaling ook op hoofdlijnen blijft. Alles dat past binnen de gedachte van het plan kan zo op voorhand worden toegestaan, in plaats van alleen ontwikkelingen die passen in de letter van de plan. Zo wordt voor het Tapijnterrein in Maastricht gebruik gemaakt van de term 'onderwijs gerelateerd'. Onderwijs, horeca, detailhandel of dienstverlening gericht op studenten, vallen hieronder. Woningen voor studenten ook? En hoe zit het als de functies zich voor 45 procent richten op een ander

publiek? Op het moment dat in een bestemmingsplan globaal wordt omschreven wat mogelijk moet zijn, kan bij een aanvraag een omschrijving ook ten nadele van een ontwikkelende partij worden uitgelegd. Wellicht dat de startups door studenten bij een nieuwe interpretatie over tien jaar niet mogelijk zijn, terwijl dit wel altijd de intentie was. Precies vastleggen wat al dan niet mogelijk is, zorgt voor grotere zekerheid naar omwonenden, maar ook voor minder mogelijkheden om snel op innovatieve ideeën in te spelen. Dit is natuurlijk te ondervangen door afwijkingsprocedures te gaan voeren. Dit zorgt echter voor vertragingen die ongewenst kunnen zijn. Bovendien stimuleert dit niet om buiten de kaders te denken, waardoor de functie van een uitnodigend plan vermindert. Het iets ruimer omschrijven van functies die je wilt, zorgt ervoor dat ontwikkelingen die nu nog niet te voorzien zijn (omdat ze bijvoorbeeld nog niet bestaan), maar die wel wenselijk zijn, mogelijk worden gemaakt.

Paradox van de planperiode

Het kunnen inspelen op onvoorziene ontwikkelingen is een belangrijke voorwaarde bij gebiedsontwikkelingen. Zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van andere functies die bij vaststelling van het bestemmingsplan nog niet waren voorzien (omdat ze nog niet in de lijn der verwachting lagen of omdat een dergelijke functie simpelweg nog niet bestond) is een grote wens. De mogelijkheden in de aanpassing van de wet om tijdelijke functies sneller mogelijk te maken, speelt hier al op in. Het globaler houden van een bestemmingsplan, draagt hier ook aan bij.

Hier speelt echter de paradox van de planperiode. Aan de ene kant is het een grote meerwaarde gebleken de planperiode te verruimden van 10 naar 20 jaar. De uitvoerbaarheid van een (grootschalige) gebiedsontwikkeling is hierdoor eenvoudiger aan te tonen. De ontwikkeling van een nieuwe uitleglocatie (zoals 300 woningen in Vries) kost nu eenmaal tijd, net als de herontwikkeling van een complex binnenstedelijk gebied. De tijd leert dat dit niet binnen 10 jaar lukt. Een langere planperiode is daardoor noodzakelijk.

30

De onzekerheid over de periode na tien jaar is echter (nog) groter. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan is het realistisch gezien niet mogelijk om de uitvoerbaarheid over twintig jaar aan te kunnen tonen, omdat we simpelweg nog niet weten hoe de wereld er over twintig jaar uitziet. Blijft de vraag naar woningen op lange termijn groeien? Door maatschappelijke trends of (demografische) ontwikkelingen, kan de wereld er over twintig jaar heel anders uitzien. Twintig jaar geleden waren ontwikkelingen die nu vanzelfsprekend waren nog niet te voorzien. Denk aan ontwikkelingen als mantelzorg, grotere mobiliteit, veranderingen in detailhandelsstructuur en bevolkingskrimp. Dit heeft in de afgelopen jaren grote gevolgen met zich meegebracht. Om op nu nog niet te voorspellen toekomstige ontwikkelingen in te kunnen springen, vinden de deelnemers van het experiment het vervallen (of ten minste sterk versoepelen) van de uitvoerbaarheidseis belangrijk.

Misschien dat door onvoorziene omstandigheden een plan maar gedeeltelijk wordt ontwikkeld. Dit past bij de onzekerheid die het vervallen van de uitvoerbaarheidseis met zich meebrengt. Deze mogelijkheid moet ook in de uitvoerbaarheidseis worden ingebouwd. Er moet dan natuurlijk altijd wel sprake blijven van een goede ruimtelijke ordening. Als een gefaseerde mogelijkheid wordt voorgestaan, zonder dat er volledige zekerheid is op realisatie (bijvoorbeeld omdat het onzeker is of er over vijf, tien of vijftien jaar nog wel behoefte is aan woningen), dan moet wel duidelijk zijn dat een afgerond plan kan worden gerealiseerd, waarbij per fase een afgerond geheel bestaat. Dit is bijvoorbeeld de aanpak die voor De Bronnen in Vries was voorzien: per fase ervoor zorgen dat er een afgerond geheel ontstaat, omdat de totale vraag naar woningen niet zeker was.

De vraag die dan rijst is of het niet logischer is om voor elke fase een aparte procedure te doorlopen. Vanwege de mogelijkheid in elke fase beroep aan te tekenen en het feit dat de hele planrealisatie wel binnen de visie van een gemeente past, is het toch wenselijk om voor het volledige plan één volledig bestemmingsplan op te stellen. Zo is het voor iedereen duidelijk dat de intentie van de gemeente is dat de hele ontwikkeling tot stand komt.

Stuur op kwaliteit in plaats van op functies

Schaarste aan functies

Was er voor de crisis nog sprake van groei en een schaarste aan locaties, dit heeft zich nu (voor grote delen van Nederland) gewijzigd in stagnatie, krimp en een schaarste aan functies. Dit heeft ook gevolgen voor mogelijkheden bij herontwikkeling. In Maastricht is de kazerne verlaten. Voor deze locatie is herontwikkeling ruimtelijk gezien noodzakelijk. Om goed in te kunnen spelen op een actuele vraag, is het wenselijk dat er een flexibel plan is. Ditzelfde geldt ook voor een locatie als het dorpshart van Weurt, waar meer dynamiek wenselijk is, of het Cruquiusgebied in Amsterdam, waar transformatie wenselijk is. Zo lang het bestemmingsplan functies niet mogelijk maakt, kan dit voor stagnatie van de herontwikkeling van het gebied zorgen. De onzekerheden die elke procedure met zich brengt (o.a. vertraging vanwege beroepsmogelijkheden) kan een negatief effect hebben op vestiging van een nieuwe functie, terwijl aan die nieuwe functie wel behoefte is. Een bestemmingsplan kan dan ongewenst contraproductief werken, terwijl bij herontwikkeling elke nieuwe functie die past binnen de visie wenselijk is. Dit vraagt om een andere manier van denken. Bij een herontwikkeling kan je dan denken in kwaliteiten, in plaats van in functies. Hoe deze kwaliteiten zich vertalen in functies, is van ondergeschikt belang. Het opnemen van de kwaliteiten, in plaats van de functies, zorgt voor een minder strak omlijnd kader, maar juist wel voor de gewenste flexibiliteit.

31

5.3.2 Kostenverhaal lastig bij flexibel bestemmingsplan

Het vervallen van de verplichting tot kostenverhaal kan een voordeel opleveren dat aansluit bij de grote onzekerheid van flexibele bestemmingsplannen. Op voorhand de omvang van het kostenverhaal berekenen, blijkt vaak niet mogelijk bij flexibele bestemmingsplannen. Omdat de aard en de omvang van het totaal van de functies niet bekend is, is een goede verdeling van de kosten op voorhand niet te maken. Ook kan het zo zijn dat de omvang van de kosten nog niet goed zijn in te schatten. Achteraf kosten kunnen verrekenen, zou daarmee een goede optie zijn. Dit blijkt overigens nu al een gewenste optie indien er met partners wordt samengewerkt waarin het vertrouwen hoog is. De noodzaak voor een (gedetailleerde) anterieure overeenkomst zou dan veranderd moeten worden in een overeenkomst die wordt gesloten bij de aanvraag van de omgevingsvergunning.

Dit brengt echter wel onduidelijkheid mee voor ontwikkelende partijen. Als zij niet weten met welke kosten zij rekening kunnen houden, kunnen ze terugschrikken om te investeren. Een globale berekening van het kostenverhaal anterieur blijft daardoor wel noodzakelijk, zodat duidelijk is aan welke voorzieningen zij moeten meebetalen.

5.3.3 Beknopte toelichting maakt het leesbaarder

De beperkte noodzaak om een verantwoording van de keuzes in de toelichting op te nemen en het kunnen weglaten van de juridische planbeschrijving, kan voordelen opleveren voor een beknoptere toelichting. Dat komt de leesbaarheid en daarmee de begrijpelijkheid ten goede. Zeker als een (structuur)visie ten grondslag heeft gelegen aan een bestemmingsplan, is het logisch alleen maar een koppeling in de toelichting te maken met de structuurvisie, zonder dat hele stukken tekst worden overgenomen. In de toelichting is slechts een verantwoording nodig hoe de (structuur)visie is vertaald naar het bestemmingsplan.

Het weglaten van de juridische planbeschrijving is waarschijnlijk minder wenselijk. De verwachting is dat de verschillende experimentgemeenten deze wel opnemen in de toelichting. Juist de juridische planbeschrijving geeft een toelichting waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Als een bestemmingsplan meer op kwaliteiten stuur in plaats van op functies of als de keuzes niet direct voor de hand liggen, omdat ze anders zijn dan gebruikelijk, is de juridische planbeschrijving juist de plek waar helderheid kan worden gegeven.

5.3.4 Andere systematiek van bestemmen wenselijk?

Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen (SVBP)

Het afwijken van de standaarden kan voordelen opleveren. Het toevoegen van extra artikelen of leden die een meer verduidelijkende functie hebben bij 'zachte' dan wel meer subjectieve criteria bij het sturen op kwaliteiten, kan een meerwaarde hebben. Een aantal gemeente stuurt hiermee op de terugkeer (mogelijk in iets andere vorm) van de beschrijving op hoofdlijnen. Dit is niet mogelijk binnen de huidige standaarden. Daar staat tegenover dat de experimentgemeenten ook de voordelen van standaardisering zien, waardoor het niet verstandig lijkt hier vanaf te wijken enkel 'omdat het kan'. De meeste functies/bestemmingen kunnen wel op één of andere manier in de huidige systematiek worden opgenomen. Standaardisering zorgt bovendien voor een eenvoudiger digitalisering. De meerwaarde van uniforme en digitale raadpleegbaarheid weegt niet op tegen de belemmeringen van de standaardisering. Het afwijken van de standaarden lijkt alleen noodzakelijk voor toevoegingen aan de huidige standaarden.

Wel bestemmingen toekennen

Het niet toe hoeven kennen van bestemmingen aan gronden, lijkt in de praktijk geen meerwaarde te hebben. Alle gronden kunnen namelijk een functie krijgen en bij alle gronden is iets te zeggen over bouwmogelijkheden. Dit kan zich automatisch in een bestemming vertalen. De gedachte van een verordening is een aanleiding geweest om de mogelijkheid te verkennen geen bestemmingen toe te hoeven kennen. Praktisch gezien blijkt dat er altijd een onderscheid in gebieden is te maken waarbinnen verschillende regels gelden. Omdat dit altijd op een kaart is aan te geven, zijn er altijd bestemmingen toe te kennen. Het voordeel van het toekennen van (standaard)bestemmingen is dat er op basis van naamgeving al een eerste idee ontstaat over de mogelijkheden op de gronden. Het enige nadeel van het moeten toekennen van een bestemming aan gronden is dat soms de begrenzing van een bestemming nog niet helemaal vaststaat. Indien ergens een zone als 'zoekgebied' wordt aangegeven met een oppervlakte van bijvoorbeeld 2 hectare, ligt ergens een grens. De term zoekgebied geeft al aan dat de begrenzing niet vast ligt. Een overschrijding van bijvoorbeeld 1 meter is bij een zoekgebied vaak wel acceptabel, terwijl dit strikt genomen niet zou mogen. Nu zijn er wel

flexibiliteitsbepalingen in algemene regels van bestemmingsplannen opgenomen, maar deze zijn vaak toch niet voldoende om met deze schijnnaauwkeurigheid om te gaan. Het zou de werkbaarheid van bestemmingsplannen ten goede komen, als deze schijnnaauwkeurigheid kan worden opgeheven.

Digitalisering

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de digitalisering van bestemmingsplannen. Juist door de standaarden is dit mogelijk gebleken. Dat alle bestemmingsplannen op een centrale plek raadpleegbaar zijn, is een grote meerwaarde. Bestemmingsplannen zouden daarom altijd digitaal raadpleegbaar moeten zijn.

5.3.5 Onbenutte mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet

Niet alle mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet de experimenteergemeenten biedt zijn gebruikt.

Tijdelijk vergunnen

De mogelijkheid voor tijdelijk vergunnen van 5 naar 10 jaar werd door uitbreiding van de kruimelgevallenregeling mogelijk. De wetgeving heeft hiermee het experiment ingehaald. Bovendien lopen tijdelijke functie vaak vooruit op een ontwikkeling en spelen zij op het moment dat de voorbereiding van het bestemmingsplan nog in volle gang is. Praktisch was het daarom makkelijker de tijdelijke functies buitenplans mogelijk te maken.

Verruimde mogelijkheden voorbereidingsbesluit

De mogelijkheid van het anders toepassen van het voorbereidingsbesluit is niet gebruikt, omdat hieraan simpelweg geen behoefte bleek te zijn.

33

Flexibele kaders uitwerkingsplicht

Alle experimentgemeenten hadden het doel om een flexibel bestemmingsplan op te stellen met zo veel mogelijk intrinsieke flexibiliteit. Het lag daarom in de lijn om geen uitwerkingsplichten op te nemen. Daarom is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de kaders van een uitwerkingsplicht flexibel aan te geven. Het doel is immers vaak om het aantal procedures zo veel mogelijk te beperken. In sommige gevallen bestaat er wel een wens om in de toekomst zaken aan te kunnen passen in het bestemmingsplan. Dit kan dan voldoende opgevangen worden door wijzigings- of afwijkingsbevoegdheden.

Planschade en voorzienbaarheid

Van de mogelijkheid om planschade in te perken is om een praktische reden geen gebruik gemaakt. Er moest drie jaar van te voren een aankondiging worden gedaan om bepaalde activiteiten als voorzienbaar aan te kunnen merken. Aangezien de looptijd van het experiment nauwelijks meer dan drie jaar was, was het niet mogelijk om hieraan invulling te geven. Bovendien betrof dit directe planschade (planschade die ontstaat door de bestemmingswijziging van de gronden zelf). In het algemeen worden de gebruiks- en bouw mogelijkheden alleen maar verruimd met de bestemmingsplannen, waardoor er niet snel sprake is van directe planschade. Voor zover er mogelijk sprake zou zijn van planschade bij de experimenten, betreft het meestal indirecte planschade (planschade voor de omgeving). Er is bestaat daarom juist een (beperkte) behoefte om indirecte planschade iets verder in te kunnen perken en het maatschappelijk risico iets te kunnen verruimen. Dit zou bijvoorbeeld ook kunnen door de voorzienbaarheid of het maatschappelijk risico te verruimen.

5.3.6 Conclusie

In onderstaand overzicht wordt aangegeven welke mogelijkheden de Crisis- en herstelwet biedt om af te kunnen wijken van de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening. Per afwijkmogelijkheid is vermeld of het vanuit de experimenten zinvol wordt gevonden dit voor bestemmingsplannen in het algemeen toe te staan.

Afwijkingsmogelijkheid	Zinvol of niet?
Er hoeven geen bestemmingen aanwezig te worden voor alle gronden (3.1, lid 1 Wro).	In dit experiment is hiervan geen gebruik gemaakt.
Indien een voorbereidingsbesluit wordt genomen, is het mogelijk om uitsluitend het gebruik te bevroren en dit niet alleen te bevroren in combinatie met het bouwen (3.4, lid 4 Wro).	Hiervan is geen gebruik gemaakt, omdat hieraan geen behoefte was. Dit neemt overigens niet weg dat dit niet een bruikbare optie kan zijn.
De verplichting voor kostenverhaal vervalt (6.12, lid 1 Wro).	Dit kan zinvol zijn als er andere mogelijkheden blijven om kosten (op een later moment) te verhalen.
De plicht voor het elektronisch beschikbaar stellen op de landelijke voorziening van het bestemmingsplan en het voorbereidingsbesluit vervalt (1.2.1 en 1.2.1a Bro).	Vorbereidingsbesluit: is geen gebruik van gemaakt. De vraag is of dit zinvol blijkt. Vanuit de experimentgemeenten is aangegeven dat digitale raadpleegbaarheid in zijn algemeenheid wenselijk is. Dit weegt op tegen de geringe relatief geringe moeite om besluit digitaal raadpleegbaar te maken Bestemmingsplan: niet zinvol. Elektronisch beschikbaar stellen van bestemmingsplan is voor raadpleegbaarheid namelijk wel wenselijk.
De vormgeving en inrichting is vrij, waardoor de verplichting van SVBP en IMRO vervalt (1.2.6 Bro).	Ten dele zinvol: het is wenselijk om onderdelen aan SVBP en IMRO toe te kunnen voegen, in plaats van echt onderdelen anders vorm te geven. Basis is in orde.
De verantwoording van de gemaakte keuzes van bestemmingen hoeft niet te worden opgenomen (3.1.6, lid 1 onder a Bro).	Ten dele zinvol: een verwijzing naar een ander document maakt een toelichting leesbaarder en daardoor toegankelijker.
De juridische planbeschrijving hoeft niet te worden opgenomen (3.1.3 Bro).	De functie van de juridische planbeschrijving wordt nu gebruikt om te duiden waarom een bestemmingsplan is opgesteld, zoals het is gedaan. Flexibiliteit vraagt vaak een goede duiding van de bedoelingen.
De invulling van de uitwerkingsplicht wordt vrij gehouden, waardoor de kaders hiervan minder strikt aangegeven hoeven te worden (3.1.4 Bro).	Geen gebruik van gemaakt.
De uitvoerbaarheid hoeft niet te worden aangetoond (3.1.6, lid 1 onder f Bro).	Doordat het eindbeeld minder duidelijk is, is het wenselijk de uitvoerbaarheid meer op hoofdlijnen aan te tonen. De aanvaardbaarheid moet wel aangetoond worden.
In de toelichting hoeft niet te worden opgenomen hoe aan de milieukwaliteitseisen hoeft te worden voldaan (3.1.6 lid 4 onder c Bro – dit was het lid bij aanwijzing, inmiddels is door een wijziging van het Bro aangepast tot 3.1.6 lid 5 onder c).	Zinvol, zo lang wel een goed woon- en leefklimaat (op de lange termijn) wordt geborgd.

Afwijkingsmogelijkheid	Zinvol of niet?
Bij het wegbestemmen van onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden is er geen mogelijkheid voor het claimen van planschade, omdat dit als voorzien wordt aangemerkt (conform artikel 6.3 aanhef en onder a Wro). Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat de herziening drie jaar voor vaststelling van het bestemmingsplan is aangekondigd, deze kennisgeving aan de eigenaren bekend is gemaakt en in deze periode de mogelijkheid bestond om de onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren.	Lijkt zinvol, maar in experiment niet toegepast. In andere gevallen kan het wel helpen. De mogelijkheden om indirecte planschade in te kunnen perken, zijn in gevallen van experiment wenselijker.
Voor het bestemmingsplan geldt een looptijd van 20 jaar (in plaats van 10 jaar in artikel 3.1 lid 2 Wro).	Zinvol, omdat gebiedsontwikkelingen vaak niet in 10 jaar gerealiseerd kunnen worden.
Bij een voorlopige bestemming geldt een termijn van ten hoogste 10 jaar (in plaats van 5 jaar in artikel 3.2 Wo).	Dit is ingehaald door wijzigingen in de wet, waardoor tijdelijke bestemmingen voor 10 jaar altijd mogelijk zijn. Dit wordt overigens wel als zinvol ervaren.

5.4 Beperkingen wet

Ondanks dat het mogelijk was van een aantal wettelijke vereisten af te wijken, is gebleken dat andere wettelijke bepalingen alsnog het opstellen van een bestemmingsplan in de weg kan zitten. In deze paragraaf wordt aangegeven om welke beperkingen het gaat.

Milieu(regels)

Bij een mix van functies is het soms wenselijk om milieuregels op te kunnen nemen. Deze regels bepalen onder welke voorwaarde een gevoelige of juist een milieubelastende ontwikkeling kan worden gerealiseerd. Dit is met name zinvol voor ontwikkelingen waar een mix van functies plaatsvindt. Bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingsopgaven is hiervan regelmatig sprake. De mogelijkheden van het opnemen van milieuregels is opgenomen in het nieuwe instrument omgevingsplan onder de Omgevingswet. Dit onderdeel krijgt daarom geen verdere aandacht, behalve de vermelding dat vanuit dit experiment deze ontwikkeling van harte wordt ondersteund.

35

Regels binnen de ruimtelijke ordening en binnen milieu staan soms haaks op elkaar. Milieuregels zouden ook meer flexibel moeten kunnen worden opgesteld, zodat ze kunnen inspelen op actuele ruimtelijke veranderingen. In het Cruquiusgebied in Amsterdam speelt dit bijvoorbeeld met geluidsregels als gevolg van bedrijven die geluid produceren. De locatie en het aantal woningen is in dit gebied nog niet helemaal duidelijk. Hierdoor is de daadwerkelijke geluidsbelasting op de gevels nog niet helemaal te bepalen. Het bevoegd gezag kan dan besluiten de hogere waarden te hoog te verlenen, waardoor je de woningen altijd kunt ontwikkelen. De hogere waarden zijn echter leidend voor de bedrijfs- en uitbreidingsmogelijkheden van de bedrijven én voor eventuele opnieuw te verlenen milieuvergunningen. Als er te hoge hogere waarden zijn verleend, waarvan geen gebruik wordt gemaakt, worden de bedrijven te veel ingeperkt, wat onwenselijk is. Ook kan de keuze vallen op het gebruik van een 'dove gevel', waardoor helemaal geen gebruik wordt gemaakt van een hogere waarde. Hier zou een dynamischer systeem voor moeten gelden.

Planschade

Planschade kan soms een belemmering zijn om ontwikkelingen snel van de grond te krijgen. In een gebied waar een hoge dynamiek is, zou minder snel sprake moeten zijn van planschade. Er zou eerder

van maatschappelijke aanvaardbaarheid sprake moeten zijn. De voorzienbaarheid kan hiervoor worden verruimd of het maatschappelijke risico verhoogd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Tijdens de looptijd van het experiment is de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Omdat de flexibele bestemmingsplannen nog niet in procedure zijn gebracht en de ontwikkeling van jurisprudentie hierover in volle gang is, is niet helemaal zeker te stellen of de Ladder ontwikkelingen in de weg staat. De ideeën hierover verschillen enigszins. Indien van een representatieve invulling kan worden uitgegaan, zal de Ladder een ontwikkeling naar verwachting niet in de weg staan. Het is echter lastig om te toetsen aan de Ladder op het moment dat er functies mogelijk worden gemaakt die wenselijk zijn, maar waarvan de uitvoerbaarheid op dit moment nog niet zeker is.

6 Leerpunten: omgaan met flexibiliteit

Het experiment Flexibele bestemmingsplannen had tot doel om na te gaan in hoeverre bestemmingsplannen belemmeringen opleveren bij nieuw ontwikkelingen. Dit betreft (grootschalige) gebiedsontwikkelingen, maar ook kleinschalige ontwikkelingen in bestaande gebieden. Om dit te stimuleren, is met de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid geboden van een aantal bepalingen in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijk ordening. Flexibiliteit is echter ook op te nemen in bestemmingsplannen zonder gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet. Hiervoor zijn in dit experiment waardevolle ervaringen opgedaan. Deze leerpunten komen in dit hoofdstuk aan bod.

Leer (anderen) met onzekerheid omgaan

Uit de experimenten blijkt dat niet altijd het bestemmingsplan zelf het probleem is, als wel de opstellers van het bestemmingsplan, de mensen die hierover moeten besluiten en de omgeving. Flexibiliteit zorgt automatisch voor onzekerheid over de manier waarop een locatie zich zal gaan ontwikkelen. Er is geen sprake meer van een blauwdruk maar van globaal eindbeeld. Het huidige stelsel heeft ook veel mogelijkheden om dit globaal eindbeeld in een bestemmingsplan te vertalen. De maximale mogelijkheden van flexibiliteit worden nu echter vaak nog niet benut. Dit vraagt namelijk een andere manier van denken, bij zowel ambtenaren, bestuurders, omwonenden, ontwikkelaars en andere belanghebbenden. Het kost tijd om mensen daarvan te overtuigen. Dat is logisch, maar bedenk wel dat je hierin actief moet investeren. Verschillende partijen zullen dit missiewerk op een andere manier invullen. Belangrijk is om duidelijk het verhaal te vertellen waarom flexibiliteit wenselijk is. Een goed hulpmiddel daarvoor is te benadrukken dat niemand weet hoe de wereld er over een aantal jaar uitziet. Bij een aantal gemeenten uit dit experiment zijn (living) labs geïnitieerd of is aangesloten bij bestaande (living) labs of een vergelijkbare werkvorm. Dit zorgt ervoor dat de andere manier van denken kan landen in het normale denken.

37

Omwonenden en andere belanghebbenden hebben te maken met een grotere onzekerheid. Het blijft natuurlijk een politieke keuze welke mate van onzekerheid (en daarmee flexibiliteit) wenselijk is. Een bepaalde mate van onzekerheid is binnen het huidige tijdsbeeld onvermijdelijk. Bij gebiedsontwikkelingen heeft dit ook een meerwaarde (zie onder meer paragraaf 5.2).

Wees transparant over onzekerheden

Om goed met deze onzekerheid om te kunnen gaan, is het verstandig om altijd op een transparante manier met bestuurders en belanghebbenden te communiceren over de keuzes die zijn gemaakt met de daarbij behorende afweging. Helder moet zijn dat er sprake is van een (onbevooroordeelde) belangenafweging, waarbij met alle partijen rekening is gehouden. Blijf hierbij ook communiceren over de zaken die onzeker zijn en geef aan wat de bandbreedte is waarbinnen de flexibiliteit zich begeeft. Dit vergt meer communicatie dan bij ontwikkelingen en bestemmingsplannen waarbij een kleinere mate van flexibiliteit is. Deze open communicatie werkt en wordt ook gewaardeerd.

Flexibiliteit en je als gemeente opstellen als een uitnodigende overheid, is een paradigma verandering. Dit is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Dit kan ook tot verwarring leiden bij de 'buitenwereld'. Zorg er ook voor dat je de buitenwereld hierin meeneemt. Overigens past dit wel vaak in

een bredere trend. Veel colleges staan achter de flexibilisering en vinden vermindering van regeldruk vaak belangrijk. Een andere houding van de overheid, vraagt ook een andere manier van werken voor initiatiefnemers of belanghebbenden. Daarnaast is voor flexibiliteit ook vertrouwen nodig. We zijn gewend dingen ver van te voren dicht te timmeren, om elke onzekerheid weg te nemen en vanuit een houding van wantrouwen en angst te handelen. Als bij elk te nemen besluit duidelijk is dat met alle belangen rekening is gehouden en hoe die zijn gewogen, dan vermindert dat de onzekerheid voor de verschillende belanghebbenden. Het wekken van vertrouwen vergt een tijdsintensieve investering.

Een gemeenteraad moet door deze andere manier van werken ook op hoofdlijnen durven te sturen. Dat kan lastig zijn, omdat discussies vaak over bepaalde (kleine) onderdelen gaan. Als een raad zich te vroeg uitspreekt over een ontwikkeling die nog in een beginfase zit van planvorming, kan het juist een verkeerde kant op gaan. Daarnaast moeten gemeenteraden ook op een andere manier omgaan met initiatieven die uit de samenleving komen. Wat als ergens een heel groot draagvlak voor is, kan een gemeenteraad hierover dan nog wel iets zeggen? Deze context is ook erg belangrijk en anders dan een aantal jaar geleden.

Uitgebreidere communicatie

Bij een aantal gemeenten leidde het flexibele bestemmingsplan tot een grotere mate van burgerparticipatie. In de gemeente Tynaarlo is bijvoorbeeld uitgebreid met de omgeving gesproken om tot een gezamenlijke visie voor het gebied te komen. In dit proces is gewerkt aan vertrouwen, waardoor minder regels opgenomen hoeven te worden (zoals geen aanlegvergunningstelsel om bepaalde waarden te beschermen). Dit heeft als voordeel dat de gemeente meer met de omgeving over de toekomst van het gebied in gesprek gaat. Daarnaast zorgt deze uitgebreidere communicatie in het algemeen voor een groter draagvlak. De verwachting is ook dat deze communicatie in de beginfase zich terugbetaalt in latere fases van de procedure, omdat er minder zienswijzen worden ingediend. Voor Tynaarlo zou dit tevens hebben betekend dat in de uitvoeringsfase minder procedures doorlopen hoefden te worden.

38

Uit de experimenten blijkt ook dat als een gemeente zich opstelt als een uitnodigende overheid, het hard werken is. Als een gemeente afwacht, gebeurt er niets of past het niet binnen een integrale visie. In Beuningen was men gewend dat de gemeente met een voorstel kwam, waarop werd gereageerd. Als een gemeente ineens achterover leunt, gebeurt er niets. De gemeente moet zich daarom actief opstellen. Ook in Amsterdam heeft de gemeente een visie op het gebied, maar zijn er veel eigenaren die op korte termijn niet per se iets hoeven. Wil de gemeente daar iets van de grond krijgen, dan moet ze zich ook actief opstellen. In Overbetuwe is veel energie gestoken in de communicatie om ervoor te zorgen dat de algemene mening van de inwoners een plek krijgt in het bestemmingsplan. De inwoners waarderen dit en het zorgt voor een gedragen plan.

Regeldruk en ervaren regeldruk

Een bijkomend voordeel van het opstellen van een flexibel bestemmingsplan en in vroegtijdig stadium in overleg gaan met alle verschillende partijen, is dat een overheid zich open opstelt. Deze houding zorgt ervoor dat initiatiefnemers eerder naar een overheid zullen gaan om over een initiatief te spreken. Deze open houding, nodigt eerder uit tot meedenken over een nieuw initiatief. In plaats van direct “nee” te verkopen, te bedenken op welke manieren een initiatief kan worden aangepast (of de regels aan te passen) waardoor het wel groen licht kan krijgen. Deze open houding zorgt ervoor dat de ervaren regeldruk zal verlagen. De daadwerkelijke regeldruk is verlaagd, maar de ervaring hierover zal nog

meer verlagen. Door de flexibiliteit is het mogelijk om ontwikkelingen te stimuleren en initiatiefnemers uit te nodigen om met hun ideeën te komen.

Flexibel plan zorgt voor een integrale afweging

Maatschappelijke uitvoerbaarheid is altijd belangrijk bij ruimtelijke plannen. Bij het maken van een flexibel bestemmingsplan, is het juist belangrijk om alle belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken. Plannen winnen hierdoor aan kwaliteit. Door alle belangen expliciet te betrekken in het begin van het proces, is het mogelijk om een betere integrale afweging te maken. De grote meerwaarde hiervan is ook dat er later bij initiatieven eerder op het bestemmingsplan is terug te vallen. Dit voorkomt ad hoc beslissingen die niet binnen de integrale visie passen.

Kijk wat de stip op de horizon is, maak het blikveld zo breed mogelijk, bekijk wat belemmeringen zijn of wat wensbrekers zijn die de stip kapot kunnen maken en maak daarmee het blikveld iets nauwer. Maak dit verbrede blikveld mogelijk in je bestemmingsplan.

Flexibiliteit is niet het enige toverwoord

Een flexibel bestemmingsplan zorgt niet automatisch voor een gewenste gebiedsontwikkeling. Er moeten ook initiatieven vanuit de markt komen. Een overheid moet in veel gevallen in de samenleving porren om iets van de grond te krijgen. Een gemeente wil ontwikkelingen faciliteren. Faciliteren is niet achterover leunen en afwachten: het is hard werken. Dat gebeurt niet alleen door een bestemmingsplan, maar een bestemmingsplan kan hiervoor wel een goed middel zijn. Door alle partijen te betrekken bij het opstellen van het bestemmingsplan, creëert een gemeente reuring in de maatschappij. Dit leidt sowieso tot een grotere mate van bekendheid. Aan de ene kant kan dat leiden tot nieuwe initiatieven, maar ook dat mensen met dezelfde ideeën elkaar spreken en zo elkaar kunnen versterken. Aan de andere kant zorg je er ook voor dat alle belanghebbenden op een goede manier zijn geïnformeerd over een ontwikkeling, waardoor de (eerder genoemde) onzekerheid kan worden beperkt.

39

Flexibiliteit moet nooit een doel zijn, maar is altijd als een middel. Uit dit experiment blijkt dat het willen opstellen van een flexibel bestemmingsplan er vaak voor zorgt dat de betrokkenen buiten de bestaande kaders denken. Soms kan de conclusie zijn dat flexibiliteit in een gebied juist niet wenselijk is. Een bestemmingsplan maakt zaken mogelijk die er vaak een aantal decennia staan. Als dat tot onwenselijke resultaten leidt, kan dit niet zo maar worden teruggedraaid.

Experimenteer!

De Omgevingswet vraagt om op een heel andere manier met de ruimtelijke ordening om te gaan. Het speelveld zal zich verruimen tot de fysieke leefomgeving. De denkwijze verandert: past een ontwikkeling in de geest van het plan, in plaats van binnen de letter van het plan? Hierbij zijn veel parallellen met het experiment flexibele bestemmingsplannen te trekken: meer transparantie, beter uitvoerbare en samenhangende regels, meedenken met de samenleving, participatie en initiatieven vanuit de samenleving, geen werende houding maar ruimte bieden voor ontwikkelingen en benutten van mogelijkheden, denken vanuit de gebruiker.

Om hier goed mee om te kunnen gaan, is het verstandig te experimenteren. Juist aan de hand van concrete gevallen leert een gemeente, een ontwikkelaar of een bewoner hoe deze andere denkwijze werkt. Door te experimenteren, trek je mensen uit hun dagelijkse en standaard handels- en denkwijze.. Dit zorgt ervoor om buiten kaders te denken. Juist het feit dat iets een experiment is, versterkt het gevoel om buiten kaders te denken. Dit vergroot de creativiteit. Zorg wel voor een breed draagvlak en voorkom dat het iets eenmaligs is, door bijvoorbeeld het opzetten van een interne leerkring of

'community of practice'. Dit laatste is gedaan in Beuningen, waardoor de gehele organisatie van de ervaringen van het experiment leert.

Meedoen aan een experiment en er zo op een iets andere manier denken, heeft al vaak een meerwaarde. Zo blijkt dat er al meer mogelijk is binnen de huidige wetgeving. Dat er dan niet van alle mogelijkheden van het experiment gebruik is gemaakt, is dan eigenlijk bijzaak.

*Het maken van veel kleine stapjes werkt beter
dan één grote stap willen zetten*

Het kost tijd en energie om die andere manier van denken te implementeren bij alle verschillende actoren. Aantonen van nut en noodzaak van die andere manier van denken en goede voorbeelden laten zien is hiervoor hard nodig. Je hoeft ook niet met grote sprongen voorwaarts te gaan. Dat kan juist

een (onbedoeld) schokeffect hebben, waardoor mensen hun hakken in het zand zetten. In een project met kleine stapjes vooruit gaan is al een meerwaarde. Bij het volgende project kunnen dan weer kleine stapjes worden gezet. Dit zal uiteindelijk tot een grote stap leiden en zo kun je ervoor zorgen dat de andere manier van werken in de dagelijkse routine wordt verankerd.

7 Conclusies

Flexibiliteit is geen doel op zich. Het kan wel een goed middel zijn om na te denken over de mogelijkheden in en toekomstperspectieven van een gebied. Welke regels neem je in een gebied op? Wat wil je toestaan in een gebied? Door flexibiliteit als inzet van de discussie te nemen, zijn partijen sneller geneigd te kijken naar de mogelijkheden. Hierdoor worden voor een gebied geen onnodige regels meer opgesteld. Dit past volledig in deze tijd van een verminderde regeldruk. In bestaande gebieden hebben gebruikers geen last meer van knellende regels en bij ontwikkelingsgebieden zal het proces sneller kunnen verlopen. Hiervoor is wel een andere houding nodig. Een cultuuromslag bewerkstelligen die bij deze houding past, kost tijd.

Houding overheid

De bestuurders staan bij de experimenten die zijn gevoerd in het algemeen achter de opgenomen flexibiliteit. Een verlichting van de regeldruk wordt in het algemeen als positief ervaren. Ambtelijk kost het tijd om het denken over flexibiliteit onderdeel te laten maken van de dagelijkse routine. De tijdsinvestering hiervoor is groot. Het gaat niet vanzelf. In de afgelopen decennia zijn bestemmingsplannen steeds meer dichtgetimmerd, waardoor sprake is van een paradigmaverschuiving. Alle verschillende belanghebbenden moeten wennen aan de flexibiliteit. Geen blauwdruk, betekent een grotere onzekerheid over het eindbeeld. Dit is overigens geen *rechtsonzekerheid*: kaders zijn duidelijk, maar het eindbeeld is minder duidelijk.

Gemeenten moeten daarom investeren in het kweken van vertrouwen, zodat belanghebbenden met deze grotere onzekerheid kunnen omgaan. Gewenning speelt ook een belangrijke rol. Bij een aantal gemeenten heeft het experiment geholpen om de denkwijze ten aanzien van flexibiliteit te veranderen of een stap verder te brengen. Dit lijkt alleen te lukken als dit actief gebeurt. Door expliciet met het experiment bezig te zijn, nodigt het ambtenaren, bestuurders en belanghebbenden uit om altijd zo flexibel mogelijk na te denken. Hierdoor is de afweging die wordt gemaakt uitgebreider doordacht en vaak beter met de omgeving besproken. Uit dit experiment blijkt dat met één bestemmingsplan binnen een gemeente niet een volledige paradigmaverschuiving plaatsvindt. Het blijft mensenwerk en dat gaat beter stapje voor stapje.

41

Overigens komt uit dit experiment naar voren dat een grotere flexibiliteit met name wenselijk is bij bestemmingsplannen waar ontwikkelingen in mogelijk worden gemaakt. Daar weegt de onzekerheid op tegen de snellere doorlooptijd in de uitvoeringsfase. Voor een beheersbestemmingsplan is de flexibiliteit minder gewenst. Omdat het argument van tijdsinstaat hier niet geldt, is grotere zekerheid in dit geval een meerwaarde. Een discussie over flexibiliteit kan in beheersgebieden wel leiden tot een duidelijker visie op het gebied. Flexibiliteit kan daarom wel inzet zijn bij de start van een proces.

Als je met een flexibel bestemmingsplan werkt, is de verwachting dat een overheid zich ook anders opstelt. Dit vertaalt zich in een verschuiving van 'nee, mits...' naar 'ja, tenzij...'. Deze uitnodigende houding past in het huidige tijdsbeeld van een dienstverlenende overheid.

Ontwikkelingen komen niet van de grond met alleen een positievere opstelling van een overheid. Uitnodigen is hard werken, zo blijkt. Het is vaak nodig dat de overheid veel energie in een proces stopt. Een flexibel bestemmingsplan is daarmee dus niet het enige toverwoord om tot ontwikkeling van een gebied te komen.

Meerwaarde flexibiliteit

De belangrijkste reden om een flexibel bestemmingsplan op te stellen, is dat het duidelijkheid maakt wat in een gebied wenselijk is. Dit is wel abstracter dan wat nu vaak normaal is bij bestemmingsplannen: geen blauwdruk, maar een globaler eindbeeld, met verschillende varianten. Door dit zo vroeg mogelijk juridisch te verankeren, is het mogelijk om het aantal procedures tijdens het proces van de gebiedsontwikkeling te beperken. Op die manier helpt een flexibel bestemmingsplan onnodige vertragingen te voorkomen. Dit zorgt ook voor de grootste rechtszekerheid bij alle betrokkenen: zo vroeg mogelijk staat vast wat in een gebied mogelijk is.

Met name beroepsprocedure (bij onder meer binnenplanse afwijkingen), duren op dit moment erg lang. Flexibiliteit bij een bestemmingsplan met een ontwikkelingsgericht karakter is daarom aan te raden. Overigens kan een verruimde kruimelgevallenregeling (meer mogelijk of binnenplanse afwijkingmogelijkheden hieronder laten vallen?) de procedures verkorten. Het nadeel hiervan is dat er in korte tijd grote wijzigingen zijn door te voeren, wat de (rechts)onzekerheid voor omwonenden vergroot

Tijdens dit experiment is gebleken dat de intrinsieke flexibiliteit in een bestemmingsplan een grote meerwaarde op kan leveren om de regeldruk te verminderen. Dit vermindert procedures op het moment dat zich initiatieven voordoen. Het vergt wel een grote inspanning aan de voorkant van het traject om deze flexibiliteit op een goede manier vorm te geven. Alle functies en gebouwen die aanvaardbaar zijn, moeten immers worden opgenomen. De grootste winst is te behalen door grenzen zo ruim mogelijk aan te geven. De grenzen doelen dan (1) op grenzen op een kaart die soms hard en exact lijken door een lijn die is getrokken, maar die meer als een diffuse lijn te interpreteren, en (2) op begrippen en/of begripsbepalingen die ruim worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat een gemeente moet beoordelen of een nieuwe ontwikkeling past binnen de geest van het bestemmingsplan in plaats van binnen de letter (en lijn) van het bestemmingsplan. Dat vergt een andere manier van denken en handelen bij alle partijen. Het vraagt om normen in bestemmingsplannen minder strikt te nemen. Juist deze normering zorgt voor inflexibiliteit.

42

Voor beheersgerichte bestemmingsplannen waar geen (concrete) ontwikkelingen zijn voorzien en de ontwikkelingsmogelijkheden zich beperken tot uitbreidingen van woningen of verruiming van de aan-huis-gebonden functies, is de wens voor meer flexibiliteit beperkt. Door echter de discussie aan het begin van het proces te voeren of er vraag is naar flexibiliteit, kan er wel een integrale afweging gemaakt worden over de toekomst van het gebied. Dit is een grote meerwaarde van een flexibel bestemmingsplan in het algemeen: het geeft een vertaling van de integrale visie op het gebied, waardoor geen buitenplanse procedures nodig zijn. Bovendien zorgt een brede discussie aan de voorkant dat bewoners en ondernemers zich positief opstellen ten opzichte van een gemeente.

Uit dit experiment blijkt dat een globaal bestemmingsplan en uitnodigingsplanologie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het derde type flexibel plan (de verordening, waarbij geen gebruik van een kaart wordt gemaakt) blijkt minder wenselijk te zijn om gebruik van te maken.

Een te hoge regeldruk in bestemmingsplannen is niet de enige reden voor vertraging of het niet doorgaan van een ontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een complex proces met veel belangen. Dit kost tijd en soms blijken initiatieven of ideeën niet uitvoerbaar. Bestemmingsplannen of andere wet- en regelgeving zijn dan niet de enige bottleneck.

Mogelijkheden Crisis- en herstelwet

Voor de bestemmingsplannen in dit experiment is de mogelijkheid in de Crisis- en herstelwet opgenomen dat de planperiode kan worden verlengd naar 20 jaar. In combinatie met het vervallen van de uitvoerbaarheidseis, is dit een grote meerwaarde gebleken, omdat gebiedsontwikkelingen vaak een verdere horizon hebben dan de gebruikelijke 10 jaar. Daarnaast is het nauwelijks te voorspellen hoe de wereld er over 5 jaar uitziet, laat staan over 20 jaar. Realistische uitspraken over de uitvoerbaarheid zijn niet te doen. De uitvoerbaarheid helemaal niet aantonen gaat wel ver. Op hoofdlijnen aangeven dat het de verwachting is dat de ontwikkeling wel tot stand komt, is wel wenselijk.

Daarnaast kan het wenselijk zijn om niet altijd anterior kostenverhaal toe te hoeven passen. Een mogelijkheid om achteraf kosten te kunnen verhalen, is wenselijk. De digitalisering via een landelijke voorziening is in de afgelopen jaren een meerwaarde gebleken. Om deze voorziening goed op orde te krijgen, is veel tijd en geld geïnvesteerd. De digitalisering bracht een standaardisering met zich mee, die soms tot een onnodig keurslijf leidt. De meerwaarde van een dergelijke landelijke voorziening weegt op tegen praktische dilemma's op het gebied van standaardisering. Ook bij de overgang naar de Omgevingswet, klinkt de roep om de bestaande informatie makkelijk beschikbaar te houden.

Flexibiliteit staat in sommige gevallen op gespannen voet met milieuregels. Als je de mogelijkheden voor flexibiliteit in het bestemmingsplan vergroot, moeten ook de milieuregels op een dynamischer manier vormgegeven worden.

Opmaat naar Omgevingswet

Uit deze evaluatie van de experimenten blijkt dat de wensen en gedachten achter deze plannen voor een heel groot deel overeenkomen met het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet. Deze wet heeft voor een groot deel ook uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de flexibele bestemmingsplan-experimenten: niet dichttimmeren van plannen maar ruimte bieden voor ontwikkelingen, benutten van kansen, uitnodigen en faciliteren met een open en invulbaar eindbeeld in plaats van via een blauwdruk van hoe het moet worden, denken vanuit de initiatiefnemer en burger, enzovoorts. In de Omgevingswet wordt, net als bij de experimenten met flexibele bestemmingsplannen, de link gelegd tussen flexibiliteit en participatie vanuit de samenleving. Het interactieve proces om te komen tot het bestemmingsplan (of in de toekomst omgevingsplan) en het proces van invulling van de mogelijkheden die dat plan biedt, zijn daarin zeker zo belangrijk als de inhoud van het plan. De manier van denken bij flexibele bestemmingsplannen sluit dan ook goed aan bij de manier waarop tegen planologie onder de Omgevingswet wordt aangekeken.

43

7.1 Aanbevelingen

Vanuit dit experiment is een aantal lessen te extrapoleren naar (het leren werken onder) de Omgevingswet.

De gedachte achter dit experiment en de mogelijkheden die met de Crisis- en herstelwet voor de bestemmingsplannen uit het experiment sluiten deels aan op de gedachte achter en de mogelijkheden van de Omgevingswet. Het flexibel bestemmingsplan is een goede manier om voor te sorteren op het werken onder de Omgevingswet. Het is gebleken dat het opstellen van een flexibel bestemmingsplan niet eenvoudig is. Start daarom nu om te leren werken onder de Omgevingswet.

Het blijkt dat het een hele zoektocht is naar de juiste vorm. Eén juiste vorm bestaat niet: het verschilt per gebied en per gemeente. De denkwijze om te komen tot de juiste vorm is wel vergelijkbaar: denken vanuit kansen in plaats vanuit belemmeringen. Bekijk wat aanvaardbaar is in een bepaald gebied en pas in tweede instantie of het uitvoerbaar is.

Voorbeelden van flexibele bestemmingsplannen kunnen dienen inspiratie: het zijn echter geen blauwdrukken. Zorg ervoor dat de tijd wordt genomen om een goed flexibel bestemmingsplan (of in het verlengde daarvan een omgevingsplan) op te stellen.

Flexibiliteit betekent een grotere mate van onzekerheid. Onzekerheid is echter iets anders dan rechtsonzekerheid. Met onzekerheid moeten stakeholders om leren gaan. Rechtsonzekerheid is wel te beperken door zo veel mogelijk zaken rechtstreeks in een bestemmingsplan op te nemen.

Aanpassingen mogelijk maken via wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, afwijkingmogelijkheden of beleidsregels zorgt voor rechtsonzekerheid. Hierdoor weten initiatiefnemers nooit zeker of een ontwikkeling doorgang kan vinden en andere belanghebbenden wat in hun omgeving zal gebeuren.

Procedures zorgen nu voor vertragingen. Met name bezwaar- en beroepsprocedures kunnen vertragend werken. Bij sommige procedures is eerst een stap naar de rechtbank nodig en vervolgens naar de Raad van State. Het verdient de aanbeveling te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om deze twee stappen te comprimeren tot één. Dat vermindert vertraging.

Bronnen

- Gesprekken met betrokken ambtenaren van experiment-gemeenten: Fleur de Groot, Hesther Omer, Ingrid Spekmans (gemeente Amsterdam), Elma van Heerde, Nancy van der Zande (gemeente Beuningen), Erik Jan Winter (gemeente Den Helder), Tima van der Linden (gemeente Maastricht), Gert-Jan Willemsen, Harold Bos (gemeente Overbetuwe), Bernard Dijkstra en Paul Kamps (gemeente Tynaarlo)
- Vragenlijsten aan gemeenten die met flexibiliteit bezig zijn geweest: Breda, Enschede, Venray, Veldhoven.
- Bestemmingsplan Cruquius, vastgesteld 9 april 2013
- Bestemmingsplan Cruquius deelgebied 1, vastgesteld 11 februari 2015
- Spelregelkaart Cruquius, vastgesteld 31 januari 2012
- Structuurvisie Beuningen, vastgesteld 2012
- Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023. 'Tapijn als open leerlandschap', definitieve versie d.d. 8 juli 2014
- Structuurvisie De Bronnen, 13 september 2013
- Tekeningenboek uitwerking De Bronnen 1^e fase, 13 september 2013
- Beeldkwaliteitplan uitwerking De Bronnen 1^e fase, 13 september 2013

